

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 19 de junio 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 leyes de ingresos de 24 municipios del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 20 de mayo 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.	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	6
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.	7
IX. Introducción.	8
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 controvertidas.....	13
SEGUNDO.	24
A. Derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y de taxatividad.	25
B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados	31
TERCERO.	37
A. Derecho a la igualdad y no discriminación.....	38
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	42
CUARTO.....	45
A. Principio de interés superior de las infancias.....	47
B. Derecho al esparcimiento, al juego y a actividades recreativas.....	51
C. Inconstitucionalidad de la disposición normativa reclamada.....	56
QUINTO	62
A. Derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad.	63
B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida	68
ANEXOS.....	72

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 Ánimas Trujano, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 23, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 61, fracciones I y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 51, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 47, fracciones V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

8. Artículo 47, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 56, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 54, fracciones XI, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 46, fracciones I, en la porción normativa “*y copias certificadas*” y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
12. Artículo 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
13. Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Distrito de Huajuapam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
14. Artículo 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Choápam, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
15. Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pluma Hidalgo, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
16. Artículo 63, fracciones I y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
17. Artículo 60, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
18. Artículo 35, primer supuesto de la tabla, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tlacotepec, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
19. Artículo 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

b) Establecimiento de faltas imprecisas:

1. Artículo 45, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 55, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tilquiápam, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 100, inciso d), fracción XXI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

4. Artículo 42, fracciones III, en la porción normativa “*y verbal*” y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 81, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 94, fracciones III, incisos a) y b), y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 79, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Río Hondo, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 52, fracción IV, en la porción normativa “*con palabras altisonantes, denigrantes o*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 43, fracción II, en la porción normativa “*insultos y*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 108, fracción XI, en la porción normativa “*o falta de respeto*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 99, fracción IV, en la porción normativa “*Insultos y*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

d) Multas discriminatorias:

1. Artículo 100, inciso d), fracciones XXXI y XXXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

e) Multas por jugar en espacios públicos no destinados para ello:

1. Artículo 100, inciso d), fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

f) Multas por disfraces:

1. Artículo 100, inciso d), fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 20 de mayo 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, 4º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9, 11, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 15, 17, 24 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 3, 4 y 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.
- Derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- Derecho al juego y esparcimiento.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de interés superior de la niñez.

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 20 de mayo de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 21 del mismo mes al lunes 19 de junio 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

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; (...)."

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 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.

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
(...).”

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 controvertidos de las diecinueve leyes de ingresos municipales 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 búsqueda y expedición de documentos en copias simples y certificadas.

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 las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de 19 municipios oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2023 transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atienden al costo real que le representó al ayuntamiento su prestación y algunas no resultan equitativas.

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

³Sentencia 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.

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 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.

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.**”

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.**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:

⁶ *Ídem.*

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.**”

- 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.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 controvertidos de las 19 leyes de ingresos municipales de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el inciso a), del apartado III 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 los Ayuntamientos involucrados por la simple búsqueda, así como la reproducción de

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.

información en diferentes modalidades, 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:

Ley	Artículo impugnado				
Ley de Ingresos del Municipio de Ánimas Trujano, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	<p>Artículo 47. 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:</p> <table border="1" data-bbox="613 724 1352 982"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 724 1146 810">CONCEPTO</th> <th data-bbox="1146 724 1352 810">CUOTA EN PESOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 810 1146 982">I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores Públicos Municipales.</td> <td data-bbox="1146 810 1352 982">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores Públicos Municipales.	5.00
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS				
I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores Públicos Municipales.	5.00				
Ley de Ingresos del Municipio de la Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	<p>Artículo 23. 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 1157 1352 1373"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1157 1146 1243">Concepto</th> <th data-bbox="1146 1157 1352 1243">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1243 1146 1373">II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja.</td> <td data-bbox="1146 1243 1352 1373">3.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja.	3.00
Concepto	Cuota en pesos				
II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja.	3.00				
Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tomaltepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	<p>Artículo 38. 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:</p> <table border="1" data-bbox="613 1549 1352 1724"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1549 1146 1635">CONCEPTO</th> <th data-bbox="1146 1549 1352 1635">CUOTA EN PESOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1635 1146 1724">I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</td> <td data-bbox="1146 1635 1352 1724">3.09</td> </tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	3.09
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS				
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	3.09				
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán,	<p>Artículo 23. 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>				

Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 191 1146 275"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1146 191 1354 275"><i>Cuota en Pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 275 1146 359"><i>I. Copias existentes en los archivos del municipio por hoja.</i></td> <td data-bbox="1146 275 1354 359">3.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en Pesos</i>	<i>I. Copias existentes en los archivos del municipio por hoja.</i>	3.00		
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en Pesos</i>						
<i>I. Copias existentes en los archivos del municipio por hoja.</i>	3.00						
Ley de Ingresos del Municipio de Chalcatongo de Hidalgo, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	<p data-bbox="613 369 1406 537">Artículo 61. 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="613 537 1354 919"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 537 1146 621"><i>CONCEPTO</i></th> <th data-bbox="1146 537 1354 621"><i>CUOTA (pesos)</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 621 1146 789"><i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i></td> <td data-bbox="1146 621 1354 789">5.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="613 789 1146 919"><i>IX. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i></td> <td data-bbox="1146 789 1354 919">50.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA (pesos)</i>	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5.00	<i>IX. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	50.00
<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA (pesos)</i>						
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5.00						
<i>IX. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	50.00						
Ley de Ingresos del Municipio de El Barrio de la Soledad, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	<p data-bbox="613 930 1406 1098">Artículo 51. 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 1098 1354 1398"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1098 1146 1182"><i>CONCEPTO</i></th> <th data-bbox="1146 1098 1354 1182"><i>CUOTA (pesos)</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1182 1146 1350"><i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i></td> <td data-bbox="1146 1182 1354 1350">5.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="613 1350 1146 1398"><i>VI. Búsqueda de documentos.</i></td> <td data-bbox="1146 1350 1354 1398">200.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA (pesos)</i>	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5.00	<i>VI. Búsqueda de documentos.</i>	200.00
<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA (pesos)</i>						
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5.00						
<i>VI. Búsqueda de documentos.</i>	200.00						
Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	<p data-bbox="613 1409 1406 1577">Artículo 47. 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:</p> <table border="1" data-bbox="613 1577 1354 1873"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1577 1146 1661"><i>CONCEPTO</i></th> <th data-bbox="1146 1577 1354 1661"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1661 1146 1787"><i>V. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales (por cuadernillo)</i></td> <td data-bbox="1146 1661 1354 1787">150.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="613 1787 1146 1873"><i>VI. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja.</i></td> <td data-bbox="1146 1787 1354 1873">4.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>CONCEPTO</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>V. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales (por cuadernillo)</i>	150.00	<i>VI. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja.</i>	4.00
<i>CONCEPTO</i>	<i>Cuota en pesos</i>						
<i>V. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales (por cuadernillo)</i>	150.00						
<i>VI. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja.</i>	4.00						

<p>Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023</p>	<p>Artículo 47. 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:</p> <table border="1" data-bbox="613 363 1356 709"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 363 1144 451"><i>CONCEPTO</i></th> <th data-bbox="1144 363 1356 451"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 451 1144 577"><i>II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja</i></td> <td data-bbox="1144 451 1356 577">3.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="613 577 1144 709"><i>III. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales (por hoja).</i></td> <td data-bbox="1144 577 1356 709">15.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>CONCEPTO</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja</i>	3.00	<i>III. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales (por hoja).</i>	15.00		
<i>CONCEPTO</i>	<i>Cuota en pesos</i>								
<i>II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja</i>	3.00								
<i>III. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos municipales (por hoja).</i>	15.00								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023</p>	<p>Artículo 56. 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:</p> <table border="1" data-bbox="613 882 1356 1140"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 882 1144 970"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1144 882 1356 970"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 970 1144 1140"><i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i></td> <td data-bbox="1144 970 1356 1140">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5.00				
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>								
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5.00								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023</p>	<p>Artículo 47. 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:</p> <table border="1" data-bbox="613 1312 1356 1785"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1312 1144 1400"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1144 1312 1356 1400"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1400 1144 1526"><i>XI. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por unidad)</i></td> <td data-bbox="1144 1400 1356 1526">30.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="613 1526 1144 1652"><i>XII. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por cuadernillo)</i></td> <td data-bbox="1144 1526 1356 1652">150.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="613 1652 1144 1785"><i>XIII. Expedición de copia simple de documentos existentes en los archivos de las oficinas Municipales (por foja).</i></td> <td data-bbox="1144 1652 1356 1785">4.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>XI. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por unidad)</i>	30.00	<i>XII. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por cuadernillo)</i>	150.00	<i>XIII. Expedición de copia simple de documentos existentes en los archivos de las oficinas Municipales (por foja).</i>	4.00
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>								
<i>XI. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por unidad)</i>	30.00								
<i>XII. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (por cuadernillo)</i>	150.00								
<i>XIII. Expedición de copia simple de documentos existentes en los archivos de las oficinas Municipales (por foja).</i>	4.00								

<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023</p>	<p>Artículo 46. 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"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 359 1146 449"><i>CONCEPTO</i></th> <th data-bbox="1146 359 1401 449"><i>CUOTA (pesos)</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 449 1146 747">I. <i>Constancias y copias certificadas</i> de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales incluye Ingresos, Disponibilidad y Situación Municipal.</td> <td data-bbox="1146 449 1401 747">50.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="613 747 1146 789">III. <i>Búsqueda de documentos.</i></td> <td data-bbox="1146 747 1401 789">50.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA (pesos)</i>	I. <i>Constancias y copias certificadas</i> de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales incluye Ingresos, Disponibilidad y Situación Municipal.	50.00	III. <i>Búsqueda de documentos.</i>	50.00	
<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA (pesos)</i>						
I. <i>Constancias y copias certificadas</i> de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales incluye Ingresos, Disponibilidad y Situación Municipal.	50.00						
III. <i>Búsqueda de documentos.</i>	50.00						
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023</p>	<p>Artículo 27. 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"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 957 1146 1052"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1146 957 1401 1052"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1052 1146 1136">I. <i>Copias de documentos existentes en los archivos municipales.</i></td> <td data-bbox="1146 1052 1401 1136">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	I. <i>Copias de documentos existentes en los archivos municipales.</i>	5.00			
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>						
I. <i>Copias de documentos existentes en los archivos municipales.</i>	5.00						
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023</p>	<p>Artículo 35. 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"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1304 1146 1398"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1146 1304 1401 1398"><i>Cuota en Pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1398 1146 1482">I. <i>Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i></td> <td data-bbox="1146 1398 1401 1482">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en Pesos</i>	I. <i>Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	5.00			
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en Pesos</i>						
I. <i>Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	5.00						
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Choápam, Distrito de Choápam, 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"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1650 1146 1703"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1146 1650 1401 1703"><i>Cuota Pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1703 1146 1787">I. <i>Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i></td> <td data-bbox="1146 1703 1401 1787">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota Pesos</i>	I. <i>Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	5.00			
<i>Concepto</i>	<i>Cuota Pesos</i>						
I. <i>Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	5.00						
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Pluma</p>	<p>Artículo 46. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las</p>						

<p>Hidalgo, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023</p>	<p>certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="613 275 1352 491"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 275 1146 359"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1146 275 1352 359"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 359 1146 491"><i>I. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i></td> <td data-bbox="1146 359 1352 491">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	5.00		
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>						
<i>I. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	5.00						
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023</p>	<p>Artículo 63. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias; para lo cual se deberá solicitar los recibos de pago por concepto de predial y agua potable del presente ejercicio según sea el caso, y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="613 751 1352 1010"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 751 1146 884">CONCEPTO</th> <th data-bbox="1146 751 1352 884">CUOTA EN PESOS POR EVENTO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 884 1146 968"><i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja</i></td> <td data-bbox="1146 884 1352 968">3.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="613 968 1146 1010"><i>VII. Copia certificada por hoja</i></td> <td data-bbox="1146 968 1352 1010">11.00</td> </tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS POR EVENTO	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja</i>	3.00	<i>VII. Copia certificada por hoja</i>	11.00
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS POR EVENTO						
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja</i>	3.00						
<i>VII. Copia certificada por hoja</i>	11.00						
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023</p>	<p>Artículo 60. 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:</p> <table border="1" data-bbox="613 1188 1352 1444"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1188 1146 1272"><i>Concepto</i></th> <th data-bbox="1146 1188 1352 1272"><i>Cuota en pesos</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1272 1146 1444"><i>I) Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i></td> <td data-bbox="1146 1272 1352 1444">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I) Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5.00		
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>						
<i>I) Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5.00						
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tlacotepec, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023</p>	<p>Artículo 60. 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 1623 1352 1875"> <thead> <tr> <th data-bbox="613 1623 1146 1707">CONCEPTO</th> <th data-bbox="1146 1623 1352 1707">CUOTA EN PESOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="613 1707 1146 1875"><i>Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i></td> <td data-bbox="1146 1707 1352 1875">5.00</td> </tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	<i>Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5.00		
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS						
<i>Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5.00						

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ihualtepec, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023

Artículo 20. 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:

<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA EN PESOS</i>
<i>I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</i>	20.00

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, cuyos montos oscilan entre los \$3.00 pesos a \$5.00 pesos, precisando que serán por cada hoja, excepto en el caso de los municipios de Santo Domingo Tomaltepec, Asunción Cacalotepec, San Pedro y San Pablo Tequixtepec y Santiago Choápam.
- Por certificación de documentos, se prevén cobros en general de entre \$11.00 a \$150.00 pesos.
 - En el caso de los municipios de Santo Domingo Zanatepec y San Raymundo Jalpan se prevé la tarifa por un cuadernillo, sin que especifique el número de fojas, en ambos casos tendrá un costo de \$150.00 peso.
 - En los casos de las municipalidades de Reforma de Pineda, San Raymundo Jalpan, San Juan Bautista Coixtlahuaca y San Lucas Ojitlán la tarifa será por cada hoja.
- Por búsqueda de información, para los municipios de San Juan Bautista Coixtlahuaca y de El Barrio de la Soledad, se deberá satisfacer las cantidades de \$50.00 y \$150.00 pesos, respectivamente.
- Por las copias simples se deberá satisfacer las cuotas que van de los \$4.00 a \$5.00 pesos (en los municipios de San Raymundo Jalpan y de Pluma Hidalgo).

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 a consecuencia de varias imprecisiones en las normas reclamadas 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 Congreso 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 Congreso 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.

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.

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 certificadas y copias simples, incluso por la búsqueda de información, 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.

De ahí que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

En cuanto a la entrega de copias simples y certificadas, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre las cuotas establecidas por el Congreso oaxaqueño, ya que no resulta congruente con el costo real de los materiales usados para tal fin, como son las hojas y tinta.

Ahora, 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 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.

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.

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

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

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

De la lectura de algunos de los preceptos reclamados, advierte particularmente que en los casos de las municipalidades de Santo Domingo Zanatepec y San Raymundo Jalpan, las normas controvertidas prevén tarifas por un cuadernillo, sin determinar un número específico para dicho supuesto, es decir, no establecen parámetro alguno para determinar cuándo o a partir de qué cantidad se considera un cuadernillo.

Además, en la mayoría de las normas impugnadas no se especifica 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 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 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, 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.

Defendemos al Pueblo

Por otra parte, esta Comisión Nacional estima oportuno resaltar que en el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, el Congreso local estableció que previo a la expedición de las copias y certificaciones, las personas interesadas deberán solicitar los recibos de pago por concepto de predial y de agua potable del presente ejercicio fiscal, exigencia que se considera carece de base constitucional y justificación.

Sin embargo, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo adolece de razonabilidad y justificación alguna, pues no existe una relación entre tal exigencia y la prestación del servicio de reproducción de documentos existentes en los archivos municipales.

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 diecinueve leyes de ingresos municipales impugnadas, el órgano legislativo 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 a los principios de justicia tributaria.

En conclusión, los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de diecinueve municipios del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, 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 referidas en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, prevén infracciones por proferir injurias, insultos con palabras altisonantes, procaces, lascivas; actitudes, gestos o señas obscenas, hacia cualquier persona, así como por insultar o faltar 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 once municipios oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2023, señalados en el inciso b) de apartado III de la presente demanda, 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 y a las autoridades municipales. Mencionada configuración normativa de las conductas antijurídicas indubitablemente conlleva 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 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. *Defendemos al Pueblo*

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

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.

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.

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

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, *Óp. Cit.*, p. 31.

¹⁸ *Ibidem.*

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

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

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”.**

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

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

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 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, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

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

	Municipio	Conducta	Sanción
1.	La Trinidad Vista Hermosa	Insultar a las autoridades municipales	\$500.00 pesos

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, *Óp. Cit.*, p. 33.

2.	San Miguel Tilquiápam	Insultos con palabras altisonantes a sus semejantes	\$500.00 pesos
3.	San Andrés Huayápam	Proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos dentro de cualquier dependencia de la administración pública municipal	\$896.20 pesos
4.	San Miguel Chimalapa	Agresión verbal	\$500.00 pesos
		Falta a la autoridad Municipal	\$1,000.00 pesos
5.	El Barrio de la Soledad	Por injurias y agresiones verbales	\$800.00 pesos
6.	San Antonino Monte Verde	Faltar el respeto a la autoridad	\$1,500.00 pesos
		Sanciones a los padres y/o tutores: a) El uso indebido de dispositivos electrónicos (celulares, Tablet, computadoras), por parte de menores de edad en espacios públicos.	\$500.00 pesos
		b) Por deambular en espacios públicos o calles sin presencia de su tutor	\$100.00 pesos
7.	San Mateo Río Hondo	Agresiones verbales a los transeúntes	\$500.00 pesos
		Agresiones verbales a la autoridad municipal	\$1,000.00 pesos
8.	Santa Cruz Xitla	Insultos a la autoridad municipal con palabras altisonantes y denigrantes	\$1,000.00 pesos
9.	San Pedro Yaneri	Faltas a la autoridad (insultos)	\$500.00 pesos
10.	San Lucas Ojitlán	Falta de respeto a la autoridad	\$2,834.00 pesos
11.	San Juan Teitipac	Insultos a la Autoridad Municipal	\$500.00 pesos

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

1. Falta, insultos, faltas de respeto y/o agresiones verbales a la autoridad municipal.
2. Proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos en instalaciones de la administración pública.

3. Por agresiones verbales en general y aquellas dirigidas a transeúntes.
4. Se impondrá una sanción a los padres y/o tutores de las personas menores de edad cuando éstos:
 - a) El uso indebido de dispositivos electrónicos (celulares, Tablet, computadoras), por parte de menores de edad en espacios públicos.
 - b) Por deambular en espacios públicos o calles sin presencia de su tutor.

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.

Ahora bien, con el fin de sostener dicha premisa, en primer término, se abordarán las conductas enlistadas en los tres primeros numerales, en virtud de que en términos generales comprenden los mismos efectos.

En principio, 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 o expresar en cualquier forma palabras injuriosas, obscenas, insultantes, altisonantes de cualquier persona hacía otra, una autoridad o incluso en instalaciones de la administración pública 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 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, altisonante, lasciva, insultante u obscena, para otra no representaría afectación alguna²⁵.

En este punto, esta Comisión Nacional estima pertinente enfatizar respecto de la porción normativa "*o ejecutar actos irrespetuosos*", se estima sumamente amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requieren de una valoración subjetiva, siendo la autoridad municipal competente quien determine cuáles actos serán considerados como irrespetuosos para cualquier persona o autoridad de los municipios oaxaqueños involucrados.

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

Por ende, las personas destinatarias de las normas impugnadas no tendrán certeza sobre lo que se entiende por tal expresión, ya que permiten que sea la autoridad municipal quien arbitrariamente determiné qué actitudes, gestos, expresiones o señas serán susceptibles de sancionarse con base en determinaciones individuales,

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.

es decir, lo que conforme a su juicio constituya una expresión injuriosa, obscena, insultante o faltante.

Adicionalmente, las normas controvertidas impactan de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues, dichas disposiciones sancionan a cualquier persona cuando profieran o expresen injurias, insultos, obscenidades o faltas de respeto mediante palabras, actitudes, gestos o señas, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual.

En suma, las normas controvertidas prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren injuriosas, agresiones verbales, insultantes u obscenas, irrespetuosas o faltantes lo que da pauta a la arbitrariedad, pues dichos calificativos dependerán 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

Defendemos al Pueblo

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.

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

Ahora bien, respecto del supuesto previsto en el artículo 94, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, relativo a la imposición de una multa económica a los padres y/o tutores de las personas menores de edad por:

- a) El uso indebido de dispositivos electrónicos (celulares, Tablet, computadoras), por parte de menores de edad en espacios públicos.
- b) Por deambular en espacios públicos o calles sin presencia de su tutor.

Constituyen hipótesis normativas que no son respetuosas del parámetro de regularidad constitucional, en principio, porque no expresan de forma tácita cuándo se estará empleando de “*forma indebida*” dispositivos electrónicos en espacios públicos, aunado a que tampoco es posible conocer plenamente cuándo se estará “*deambulando*” lo que ocasiona incertidumbre jurídica a las personas destinatarias. Por otra parte, el precepto controvertido atenta contra el interés superior de las infancias y adolescencias, pues sancionará a los padres y/o tutores de las niñas, niños y adolescentes cuando éstos deambulen en espacios públicos o calles sin la presencia de su tutor.

Si bien es cierto que las personas adultas tienen el deber de cuidado con las infancias y adolescencias, sobre todo en lugares públicos dado a los posibles riesgos que podrían suscitarse en dichos espacios, también lo es que, no se estima justificable, ni proporcional la medida adoptada por el Congreso local, pues impacta de forma desproporcional al derecho de las niñas, niños y adolescentes de apropiarse de los lugares públicos como integrantes de una sociedad, toda vez que sujeta su movilidad a un estricto acompañamiento por parte de adultos y/o tutores.

Aunado a lo anterior, a juicio de esta Comisión Nacional el órgano legislativo soslayó que el Estado oaxaqueño tiene el deber garantizar la seguridad de las personas en cualquier espacio público, sobre todo de las niñas, los niños, las y los adolescentes, sin que necesariamente se encuentren supervisados por sus padres o tutores.

Con base a lo anterior, el artículo 94, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, además de establecer supuesto excesivamente amplios y

ambiguos que contravienen el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, también vulnera el interés superior de la niñez.

En conclusión, las disposiciones normativas reclamadas de las once leyes de ingresos municipales oaxaqueñas, 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.

TERCERO. Las disposiciones normativas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Andrés Huayápam y San Raymundo Jalpan, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 vulneran 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, las normas impugnadas prevén multas que deviene en prácticas discriminatorias, pues imponen sanciones a las personas que, por condiciones particulares, “mendiguen habitualmente” y por “pernoctar” en espacios públicos de esas municipalidades.

En el presente apartado, se abordará la inconstitucionalidad de los artículos 100, inciso d), fracciones XXXI y XXXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, y 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, ambos de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, ya que imponen multas por la comisión de las faltas administrativas relativas a “mendigar habitualmente” y “pernoctar” en espacios públicos.

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 particularmente la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas bajo mencionado parámetro.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación

Para dar inicio al análisis de las normas combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de la premisa del artículo 1º constitucional, el cual contempla la obligación inherente a todas las autoridades de abstenerse de realizar distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en una prohibición a los Congresos de emitir normas discriminatorias.

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.²⁹

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.³⁰

²⁹ 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"**

³⁰ 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."**

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.

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.³¹

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

³¹ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.³²

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

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.³³

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

³² 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.

³³ Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: ***“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.”***

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

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

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

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.³⁴

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

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Como se señaló al principio del presente apartado, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Andrés Huayápam y San Raymundo Jalpan, ambos de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023 vulneran el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, ello, porque prevén lo siguiente:

Multas		
Municipio	Conducta sancionada	Tarifa de la multa
San Andrés Huayápam	Mendigar en la vía pública, solicitando dádivas de cualquier especie	\$896.20 pesos
	Pernoctar en parques o en vía pública	\$896.20 pesos
San Raymundo Jalpan	Mendigar habitualmente en lugares públicos mediante una forma de engaño	De 11 hasta 12 UMA

Del texto transcrito se vislumbra que el Congreso local instauró sanciones pecuniarias por concepto de faltas administrativas por “*mendigar habitualmente*” y “*pernoctar*” en espacios públicos.

Con el fin de continuar con la exposición de los argumentos que evidencian la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, esta Comisión Nacional estima pertinente realizar unas precisiones en cuanto a la conducta sancionada relativa a “*mendigar*”.

En ese sentido, en virtud de la configuración normativa de los preceptos controvertidos de los municipios de San Andrés Huayápam y San Raymundo Jalpan, se encuentran integrados por el vocablo “*mendigar*”, el cual significa pedir limosna de puerta en puerta, así como solicitar el favor de alguien con importunidad y hasta con humillación³⁵, por su parte la voz “*limosna*” connota cosa, especialmente dinero, que se da a otro por caridad³⁶.

³⁵ Definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en el siguiente vínculo: <https://dle.rae.es/mendigar>

³⁶ Definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en el siguiente vínculo: <https://dle.rae.es/limosna>

En esa tesitura, la legislatura local estableció multas que oscilan entre los \$896.20 a \$1,244.88 pesos a quienes solicite habitualmente la caridad en lugares públicos de los municipios oaxaqueños de San Andrés Huayápam y San Raymundo Jalpan.

Una vez formulada la anterior precisión, este Organismo Constitucional estima que los supuestos por los cuales las normas cuestionadas imponen multas a las personas de los municipios oaxaqueños de San Andrés Huayápam y San Raymundo Jalpan vulneran el derecho fundamental de igualdad y no discriminación.

Ello, porque producen 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— tienen la necesidad de solicitar la caridad habitualmente o dormir en los espacios públicos de los municipios oaxaqueños de San Andrés Huayápam y San Raymundo Jalpan.

Este Organismo Constitucional Autónomo estima que es inconstitucional sancionar administrativamente a quien *mendigue habitualmente y pernocte en parques o vías públicas*, porque genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas que se encuentren en mencionadas condiciones de vulnerabilidad o en situación de calle.

Ello se debe a que las normas tildadas de inconstitucionales —que impone multas por solicitar apoyo económico y dormir en espacios públicos— a pesar de encontrarse redactadas 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 o pernoctar en los espacios públicos.

En ese contexto, es indubitable que las normas en combate generan 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 *“mendigar habitualmente en lugar público”* y/o *“pernoctar en espacios públicos”* en los municipios oaxaqueños de San Andrés Huayápam y San Raymundo Jalpan, por lo tanto, se tratan medidas legislativas permeadas 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 y/o duermen 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 y/o duermen 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 *“mendigar habitualmente en lugar público”* y *“pernocten en parques o en la vía pública”*, ya que instauró en las normas impugnadas una regulación que afecta negativamente y 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, así como durmiendo en lugares públicos.

Lo anterior, evidencia un claro trato diferenciado, que carece de sustento constitucional y de razonabilidad objetiva, pues los preceptos controvertidos sancionan a las personas por *“mendigar habitualmente en lugar público”* y/o por *“pernoctar en parques o en la vía pública”*, circunstancias que carece de justificación alguna.

Asimismo, el precepto 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro genera incertidumbre jurídica porque no es posible de determinar de claramente y con precisión cuáles conductas podrían ser calificadas como *“una forma de engaño”*.

Por otra parte, respecto del supuesto previsto en el artículo 100, inciso d), fracción XXXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, es imperativo remarcar que ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que **es inconstitucional sancionar a las personas que duerman en lugares públicos** por dos razones: la primera, porque dormir constituye una necesidad fisiológica y, la segunda, debido a que genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas en situación de calle o sin hogar³⁷.

Por lo tanto, con base a dicho criterio de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, es indiscutible que el diverso 100, inciso d), fracción XXXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam deviene inconstitucional, porque impone multas por dormir en la vía pública, lo cual produce un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente y de forma desproporcional a las personas que tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.

Conforme a las consideraciones formuladas, este Organismo Nacional estima que los artículos 100, inciso d), fracciones XXXI y XXXII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, y 112, fracción I, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, ambos de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 son contrarios al derecho de igualdad y no discriminación, por lo que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declarar su invalidez y las expulse del orden jurídico local.

CUARTO. El artículo 100, inciso d), fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 prevé una sanción económica a quienes efectúen juegos o prácticas de deportes en la vía pública que causen molestias a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo.

³⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 125.

Si bien es cierto, dicho precepto se encuentra dirigido a todas las personas que actualicen la conducta sancionable, también lo es que tiene un impacto particular en el ejercicio pleno del derecho fundamental al juego, esparcimiento y a las actividades recreativas de las infancias y adolescencias que residen en ese Municipio, por lo que es contrario al interés superior de las niñas, los niños, las y los adolescentes.

Lo anterior, porque la disposición reclamada inhibe la realización de actividades lúdicas y recreativas de las infancias y adolescencias en las vías públicas cercanas a sus domicilios, soslayando que se trata de conductas socialmente aprobadas, por lo que incluso trastoca el derecho fundamental a la cultura *lato sensu* y al deporte.

El presente medio de control de la constitucionalidad tiene el propósito de someter al escrutinio de ese Máximo Tribunal el artículo 100, inciso d), fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, debido a que se considera que atenta contra diversos derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

A juicio de esta Comisión Nacional, la norma en combate – a pesar de encontrarse redacta en términos generales – produce un impacto significativo en las niñas, los niños, así como las y los adolescentes que residen en el Municipio oaxaqueño de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro.

Lo anterior, porque el precepto cuestionado impone una multa pecuniaria a quienes efectúen juegos o prácticas de deportes en la vía pública que causen molestias a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo.

En ese sentido, es indiscutible que, en su mayoría son las infancias y adolescencias quienes realizan juegos en la vía pública, por lo tanto, se estima que la medida adoptada por el Congreso oaxaqueño es desproporcional e injustificada, que trastoca la satisfacción plena del derecho fundamental al juego, esparcimiento y a las actividades recreativas de niñas, niños y adolescentes, y en contravención al interés superior de éstos.

A efecto de evidenciar las aseveraciones previas, el presente concepto de invalidez se estructurará en tres secciones a saber: en la primera se abordará el contenido esencial del principio de interés superior de las infancias, así como los rasgos

primarios del derecho al juego y esparcimiento, para concluir con el análisis de la norma a la luz de dicho bloque de constitucionalidad y demostrar el vicio de inconstitucionalidad en que incurre.

A. Principio de interés superior de las infancias.

Primeramente, debe recordarse que la protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes tiene por objeto establecer y garantizar el desarrollo de la personalidad, así como el disfrute de cada uno de los derechos que les han sido reconocidos.

La normativa de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes se funda en la dignidad misma del ser humano, así como en las características propias de los niños y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos en pleno aprovechamiento de sus potencialidades. En ese marco regulador, sobresale el **principio de interés superior de la niñez**, entendido como el punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos que les han sido consagrados y cuya observancia permitirá al sujeto su más amplio desenvolvimiento.³⁸

Respecto del principio del interés superior de la niñez, es necesario destacar su reconocimiento en la Norma Suprema, en su artículo 4º, párrafo noveno, que establece:

“Artículo 4o. (...)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ...”

Igualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de niñas, niños y adolescentes, a fin de definir los parámetros sobre los cuales las autoridades, en todos los órdenes de gobierno, deben conducir sus políticas y el contenido de sus

³⁸ Véase la Opinión Consultiva OC-17/2002, del 28 de agosto de 2002, sobre la Condición jurídica y derechos humanos del niño, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 de mayo de 2013, párr. 56 y 59.

normas, así como la distribución de competencias en la materia, velando siempre por el interés superior de la niñez.³⁹

En uso de la facultad constitucional aludida, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, la cual establece en su artículo 1º, fracción II, que el objeto de ese ordenamiento será garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano en la materia.

Debe recalcar que dicha Ley General tiene como pilar fundamental la protección del interés superior de la niñez, pues mandata que dicho principio debe ser considerado de manera primordial en cualquier toma de decisión por parte de las autoridades. Tal imperativo se contiene en el artículo 2, párrafos segundo y tercero, del ordenamiento general aludido, el cual a la letra establece:

“Artículo 2.

(...)

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

(...)”.

Defendemos al Pueblo

Conforme a lo anterior, resulta claro que la Ley General en la materia contiene por mandato constitucional todos los principios y normas que deben observarse por todas las autoridades dentro del territorio nacional a fin de proteger el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, y cumplir con los tratados internacionales en la materia.

³⁹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

En el contexto internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño dispone en el artículo 3, numeral 1, lo siguiente:

“Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (...)”

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha interpretado que el objetivo del concepto de interés superior del menor es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño. Asimismo, ha indicado que es un concepto triple que abarca:

*“a) **Un derecho sustantivo:** el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.*

*b) **Un principio jurídico interpretativo fundamental:** si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.*

*c) **Una norma de procedimiento:** siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos.”⁴⁰*

Es así como de lo previamente desarrollado, se colige que el principio del interés superior de la niñez se erige como eje central en el actuar de todas las autoridades

⁴⁰ Véase Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 14 “Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)”, CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.

del Estado mexicano cuando se involucren a las niñas, niños y adolescentes, el cual implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida.

De esta manera, todas las autoridades tienen el deber de asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se le involucre a niñas, niños y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral.

En ese sentido, el principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes implica que la protección de sus derechos debe realizarse por las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad ya que requieren de una protección especial; consideraciones recogidas en la tesis jurisprudencial P./J. 7/2016⁴¹ del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto, cuando se traten de medidas que puedan afectar los intereses de las niñas, niños y adolescentes, se debe llevarse a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquellas, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de las infancias y adolescencias, y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de las personas menores de edad.

Ello, puesto que el interés superior de la niñez, tal como lo ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, debe de ser una consideración primordial al momento de promulgar disposiciones legislativas y formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos, así como al aplicarlas, lo cual requiere un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los derechos de la niñez, a fin de prever las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o asignación

⁴¹ Tesis jurisprudencial P./J. 7/2016, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 10, de rubro: *"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESCRITO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."*

presupuestaria, así como de una evaluación de los efectos sobre los derechos de la niñez, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación⁴².

En consonancia al principio de interés superior de la niñez y adolescencia el legislador al momento de elaborar las normas que inciden en los derechos de la infancia, está obligado a tomar en cuenta este principio a fin de que en todo momento se potencialice la protección integral de las niñas y los niños, así como de las y los adolescentes, evitándoles cualquier afectación, lo que se traduce en la obligación de que al ponderar sus intereses frente a los intereses de terceros, cuiden de no restringir aquéllos derechos cuya naturaleza implica el goce esencial de los derechos de la infancia y adolescencia⁴³.

En conclusión, se trata de un principio que debe observarse al prever cualquier tipo de medida legislativa que afecte a las niñas, niños y adolescentes, por lo que la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de privilegiar el interés superior de la niñez y adolescencia, es decir, debe adoptar una medida legislativa que garantice el disfrute pleno y efectivo de todos sus derechos; y como consecuencia, se le protege de manera integral logrando el desarrollo holístico del mismo.⁴⁴

B. Derecho al esparcimiento, al juego y a actividades recreativas.

Ahora bien y conforme al párrafo noveno del artículo 4º de la Norma Fundamental, la observancia del interés superior de la niñez conlleva **garantizar de forma plena sus derechos, entre ellos la satisfacción del derecho a su sano esparcimiento para su desarrollo general.**

Aludido mandato constitucional tiene implícito el reconocimiento del derecho fundamental al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas de las niñas, los niños, las y los adolescentes, el cual deriva de la satisfacción de su derecho a un sano esparcimiento.

⁴² Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14, *Óp. Cit.*, párr. 35.

⁴³ Cfr. Sentencia de amparo directo en revisión 3799/2014, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, Secretaria Mercedes Verónica Sánchez Miguel, p. 47.

⁴⁴ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 3799/2014, *Óp. Cit.*, p. 48.

Por su parte, a nivel convencional, el derecho de mérito se encuentra expresamente reconocido en el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niños, el cual tácitamente prevé:

“Artículo 31

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.”

Del texto transcrito se advierte que los Estados partes reconocen a las infancias y adolescentes el derecho al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad.

Al propósito, el Comité sobre los Derechos del Niño ha interpretado que **el artículo 31 debe entenderse de forma holística, en cada una de sus partes constituyentes y también en relación con la Convención en su totalidad;** ya que cada uno de sus elementos está relacionado con los demás y los refuerza, y, cuando se lleva a la práctica, enriquece la vida de los niños. Juntos, esos elementos describen las condiciones necesarias para proteger la naturaleza singular y evolutiva de la infancia.

Además, puntualizó que su aplicación es fundamental para la calidad de la niñez, el derecho de los niños a un desarrollo óptimo, el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación y el ejercicio de otros derechos. De hecho, **los entornos en que los niños juegan y las posibilidades recreativas que se les ofrecen establecen las condiciones para la creatividad; las oportunidades de competir en juegos iniciados por ellos mismos potencian la motivación, la actividad física y el desarrollo de aptitudes; la inmersión en la vida cultural enriquece la interacción lúdica; y el descanso permite a los niños tener la energía y la motivación necesarias para participar en los juegos y las actividades creativas**⁴⁵.

Asimismo, puntualizó que **el juego y la recreación son esenciales para la salud y el bienestar del niño y promueven el desarrollo de la creatividad, la imaginación y**

⁴⁵ Véase Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 17 “Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31)”, CRC/C/GC/17, 17 de abril de 2013, párr. 8.

la confianza en sí mismo y en la propia capacidad, así como la fuerza y las aptitudes físicas, sociales, cognitivas y emocionales. El juego y la recreación contribuyen a todos los aspectos del aprendizaje; **son una forma de participar en la vida cotidiana y tienen un valor intrínseco para los niños, por el disfrute y el placer que causan**⁴⁶.

En este punto, resulta fundamental remarcar que mencionado Comité enfatizó que la participación en la vida cultural de la comunidad es un elemento importante del sentido de pertenencia de las y los infantes, ya que éstos **heredan y experimentan la vida cultural y artística de su familia, comunidad y sociedad y, a través de ese proceso, descubren y forjan su propio sentido de identidad y, a su vez, contribuyen al estímulo y la sostenibilidad de la vida cultural y las artes tradicionales.**

Es decir, sin lugar a dudas el derecho fundamental contenido en el artículo 31 de la Convención de los Derechos del Niño contempla diversas aristas, las cuales deben ser interpretadas a la luz del interés superior de la niñez y adolescencia, con el fin de garantizarlo plenamente y no demeritar su trascendencia en el desarrollo integral de las niñas, los niños, las y los adolescentes.

En ese sentido, el Comité sobre los Derechos del Niño señaló en la Observación General No. 17, que los vocablos que integran el diverso 31 de la convención deben entenderse con los siguientes alcances:

- a) **El descanso.** El derecho a descansar significa que los niños deben tener un respiro suficiente en el trabajo, la educación o cualquier otro tipo de esfuerzo para gozar de una salud y un bienestar óptimos. También significa que debe dárseles la oportunidad de dormir lo suficiente. Al hacer efectivo el derecho del niño a un respiro de toda actividad y a un sueño adecuado, deben tenerse en cuenta sus capacidades en evolución y sus necesidades de desarrollo.
- b) **El esparcimiento.** El esparcimiento se refiere al tiempo que se puede dedicar al juego o la recreación. Implica la existencia de un tiempo libre o exento de toda obligación relacionada con la educación formal, el trabajo, las tareas domésticas, el desempeño de otras funciones de subsistencia o la realización de actividades dirigidas por otras personas. En otras palabras, requiere un tiempo en gran medida discrecional, que el niño pueda utilizar como le parezca.
- c) **El juego.** Por juego infantil se entiende todo comportamiento, actividad o proceso iniciado, controlado y estructurado por los propios niños; tiene lugar dondequiera y cuando quiera que se dé la oportunidad. Las personas que cuidan a los niños pueden contribuir a crear entornos propicios al juego, pero el juego mismo es voluntario,

⁴⁶ *Ibidem*, párr. 9.

obedece a una motivación intrínseca y es un fin en sí mismo, no un medio para alcanzar un fin. El juego entraña el ejercicio de autonomía y de actividad física, mental o emocional, y puede adoptar infinitas formas, pudiendo desarrollarse en grupo o individualmente. Estas formas cambian y se adaptan en el transcurso de la niñez. Las principales características del juego son la diversión, la incertidumbre, el desafío, la flexibilidad y la no productividad. Juntos, estos factores contribuyen al disfrute que produce y al consiguiente incentivo a seguir jugando. Aunque el juego se considera con frecuencia un elemento no esencial, el Comité reafirma que es una dimensión fundamental y vital del placer de la infancia, así como un componente indispensable del desarrollo físico, social, cognitivo, emocional y espiritual.

d) **Las actividades recreativas.** Recreación es un término general que se utiliza para describir una gama muy amplia de actividades, tales como la participación en la música, el arte, la confección de artesanías, actividades comunitarias, clubes, deportes, juegos, excursiones y acampadas, y la práctica de un hobby. Consiste en actividades o experiencias escogidas voluntariamente por el niño, ya sea por la satisfacción inmediata que le brindan o por el valor personal o social que espera recabar de ellas. La recreación suele tener lugar en espacios destinados específicamente a ese fin. Aunque muchas actividades recreativas pueden ser organizadas y gestionadas por adultos, la recreación debe ser una actividad voluntaria. Los juegos y deportes obligatorios o forzosos o la participación obligada en una organización juvenil, por ejemplo, no forman parte de la recreación.

e) **Las actividades propias de la edad del niño.** El artículo 31 destaca la importancia de que el niño pueda realizar las actividades propias de su edad. Con respecto al juego y la recreación, debe tenerse en cuenta la edad del niño al determinar la cantidad de tiempo que se le concederá para ello; la naturaleza de los espacios y los entornos disponibles; las formas de estimulación y diversidad; y el grado de supervisión y participación de adultos necesario para garantizar la seguridad. A medida que los niños crecen, sus necesidades y deseos cambian y los entornos que ofrecen posibilidades de jugar son sustituidos por lugares que brindan oportunidades de socializar, de compartir con compañeros o de estar solos. Los niños también exploran un número creciente de situaciones que entrañan riesgos o desafíos. Estas experiencias son necesarias para el desarrollo de los adolescentes y contribuyen al descubrimiento de la propia identidad y pertenencia.

f) **La vida cultural y las artes.** El Comité apoya la opinión de que es a través de la vida cultural y de las artes que los niños y sus comunidades expresan su identidad específica y el sentido que dan a su existencia y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. La expresión cultural y artística se articula y se disfruta en el hogar, en la escuela, en la calle y en los lugares públicos, así como a través de la danza, los festivales, las artesanías, las ceremonias, los ritos, el teatro, la literatura, la música, el cine, las exposiciones, las películas, las plataformas digitales y los vídeos. La cultura emana de la comunidad entera; ningún niño debe verse denegado el acceso a su creación o a sus beneficios. La vida cultural emerge de la cultura y la comunidad, no se impone desde fuera; la función de los Estados es actuar como facilitadores, no como proveedores.

g) **Participar libremente.** El derecho de los niños a participar libremente en la vida cultural y las artes exige que los Estados partes respeten el acceso de los niños a esas actividades y su libertad de elegir las y practicarlas, y se abstengan de inmiscuirse en ello, salvo por la obligación de asegurar la protección del niño y la promoción de su interés superior. Los Estados partes deben también velar por que otros no restrinjan este derecho. La decisión del

*niño de ejercer o no ejercer este derecho es una elección propia y, como tal, se debe reconocer, respetar y proteger*⁴⁷.

De lo trasunto se advierte que el Comité sobre los Derechos del Niño asevera que el juego es una dimensión esencial y vital del placer de la infancia, así como un componente indispensable del desarrollo físico, social, cognitivo, emocional y espiritual.

Asimismo, enfatizó que el juego en la infancia y adolescencia se caracteriza por ser espontáneo, por lo que buscarán realizarlo en cualquier momento, incluso en ámbitos poco favorables.

Por lo que, teniendo en cuenta dicha característica el aludido Comité afirmó que es indispensable asegurar ciertas condiciones, para que las infancias y adolescencias se encuentren en condiciones para desarrollarlo, por lo que los Estados partes deben garantizarles, entre otras cosas:

- Estar libres de exclusión social, prejuicios o discriminación;
- Tener un entorno en que estén protegidos del daño o la violencia social;
- Tener un entorno suficientemente libre de desechos, contaminación, tráfico y otros peligros físicos para que puedan circular libremente y de forma segura dentro de su vecindario;
- **Contar con tiempo y con un espacio accesible para jugar, sin control ni gestión de los adultos;**
- **Contar con espacio y oportunidades para jugar al aire libre, no acompañados, en un entorno físico diverso y estimulante y con fácil acceso a adultos que los ayuden, cuando sea necesario;**
- Tener oportunidades de experimentar e interactuar con entornos naturales y con el mundo animal y de jugar en ellos;
- Tener oportunidades de explorar y comprender el patrimonio cultural y artístico de su comunidad y de participar en él, crearlo y plasmarlo;
- **Tener oportunidades de participar con otros niños en juegos, deportes y otras actividades recreativas, apoyados, cuando sea necesario, por facilitadores o instructores cualificados;**

⁴⁷ *Ibidem*, párr. 14.

- Contar con el reconocimiento, por los padres, los profesores y la sociedad en su conjunto, del valor y la legitimidad de los derechos consagrados en el artículo 31 de la Convención de los Derechos del Niño.

Por otra parte, el Comité destacó la necesidad particular **de otorgar un mayor reconocimiento a las formas y los lugares de juego y recreación que prefieren los niños mayores**; es decir, que se garantice a las y los adolescentes lugares donde puedan reunirse con sus pares y explorar su incipiente independencia y su transición a la vida adulta. Esta es una dimensión importante para el desarrollo de su sentido de identidad y pertenencia⁴⁸.

En suma, el Estado mexicano está obligado a garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes al descanso y **el esparcimiento y a fomentar oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad**, para su participación en actividades culturales, artísticas y deportivas dentro de su comunidad.

Por su parte, quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes **deberán respetar el ejercicio de estos derechos y, por lo tanto, no podrán imponerles regímenes de vida, estudio, trabajo o reglas de disciplina desproporcionadas a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, que impliquen la renuncia o el menoscabo de los mismos**⁴⁹.

C. Inconstitucionalidad de la disposición normativa reclamada.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el artículo 100, inciso d), fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 resulta contrario al principio de interés superior de la niñez, así como al derecho fundamental al esparcimiento, al juego y a actividades recreativas, reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

⁴⁸ *Ibidem*, párr. 33.

⁴⁹ Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. El Derecho al descanso y al esparcimiento de las niñas, niños y adolescentes, disponible en:

<https://www.gob.mx/sipinna/articulos/el-derecho-al-descanso-y-al-esparcimiento-de-las-ninas-ninos-y-adolescentes?idiom=es#:~:text=Ni%C3%B1as%2C%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes%20tienen,de%20su%20desarrollo%20y%20crecimiento>.

Para el desarrollo de los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad del precepto en combate, se estima fundamental conocer el texto íntegro del mismo, el cual expresamente prevé:

“Artículo 100. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno Municipal, Por los siguientes conceptos.

(...)

d) Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas;

Concepto	Cuota en Pesos
<i>XIII. Efectuar juegos o prácticas de deportes en la vía pública que causen molestia a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo;</i>	<i>2,688.60</i>

(...)”

De lo anterior se desprende que la disposición normativa controvertida de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro prevé la imposición de una multa de \$2,688.60 pesos mexicanos por *“efectuar juegos o prácticas de deportes en la vía pública que causen molestia a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo”*, al ser catalogada como falta administrativa en el Municipio de San Andrés Huayápam.

A juicio de esta Comisión Nacional el precepto tildado de inconstitucional constituye una medida legislativa que vulnera el derecho fundamental al esparcimiento, al juego y a actividades recreativas, así como el principio de interés superior de las infancias y adolescencias.

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:

Artículo 100, inciso d), fracción XIII, de la Ley impugnada	
Sujeto acreedor de la multa:	Cualquier persona (infancias y adolescencias incluidas)
Conducta sancionada:	Efectuar juegos o prácticas de deportes
Lugar:	Vía pública.
Efectos de la conducta:	Causen molestias a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo
Sanción:	\$2,688.60 pesos

Como se desprende del cuadro que antecede, la norma controvertida no señala a un sujeto en particular, sin embargo, **dada su configuración normativa y sus alcances, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las infancias y adolescencias son los principales sujetos de la misma.**

Lo anterior, porque si bien es cierto, las niñas, los niños, las y los adolescentes no son quienes efectúan juegos o prácticas deportivas en la vía pública exclusivamente, también lo es que constituyen el mayor porcentaje de las personas que realizan esa conducta, por lo tanto, a pesar de que el precepto controvertido no los señala expresamente como destinatarios, es indubitable que dicho sector de la población será el que más recienta la aplicación de la disposición – por las particularidades de la conducta sancionada –.

Una vez aclarado o destacado quiénes son los sujetos destinatarios de la norma cuestionada, este Organismo Constitucional Autónomo también estima pertinente realizar una precisión en cuanto al lugar en que se realizará la conducta sancionada por la disposición impugnada.

Como se destacó, para que la conducta sea sujeta de la sanción económica es fundamental que se realice en determinados lugares, en ese sentido y conforme a la Ley de Movilidad oaxaqueña, serán **consideradas vías públicas: las calles, calzadas, avenidas, ciclovías, carreteras, caminos y autopistas, así como las vialidades primarias y andadores de movilidad con prioridad al transporte público y, en general:**

- **Los predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal, vehicular y al transporte colectivo; y**
- **Los caminos públicos de jurisdicción estatal, destinados temporal o permanentemente al tránsito de personas, bienes y vehículos, incluyendo el área del derecho de vía de estos; así como las vialidades de uso común de las unidades habitacionales, cuando su ubicación geográfica permitan el libre tránsito peatonal, ciclista, vehicular o de transporte colectivo y sea necesario para la unión entre dos o más puntos de intersección con zonas urbanas⁵⁰.**

⁵⁰ Véase el artículo 3, fracción II, de la Ley de Movilidad del Estado de Oaxaca.

Por su parte, en términos del diverso 4, fracción LXVI de la Ley de Movilidad local se desprende que son **vía pública todo espacio de dominio público y de uso común destinado al tránsito de personas, bienes y vehículos**. Esto quiere decir que incluye vías primarias, secundarias y terciarias.

Para el caso en concreto, esta Institución Nacional considera necesario retomar cuáles son **vías terciarias**, de conformidad con la aludida Ley de Movilidad, se desprende que son **aquellas que dan acceso a los predios y zonas habitacionales**, sus cruces se semaforizan sólo en intersecciones con vías secundarias. Por ejemplo, las calles locales convencionales, pueden ser de doble sentido, generalmente tienen de dos a cuatro carriles, dos de circulación y dos de estacionamiento, sus características principales varían según el tipo de uso de suelo y son delimitados por marcas en el pavimento.

Con base a lo hasta aquí expuesto, es incuestionable que la disposición normativa cuestionada impondrá una multa de \$2,688.60 pesos mexicanos a las personas – incluidas las niñas, niños y adolescentes – que realicen cualquier juego o práctica deportiva en la vía pública – cualquiera que se trate –.

Esto quiere decir que, *verbi gratia*, cuando infancias o adolescencias realicen cualquier juego, partido de fútbol o beisbol en las calles o vías terciarias próximas a sus domicilios, y éstas “causen molestias a los vecinos o que interrumpa el tránsito vehicular de todo tipo”, se estará actualizando el supuesto previsto en la disposición normativa cuestionada y dichos sujetos serán sujetos a una sanción económica.

Empero, la regulación controvertida – a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo – es desproporcional e injustificada, ya que impone una sanción económica a una conducta que constituye el ejercicio pleno de un derecho fundamental.

Defendemos al Pueblo

Esta Comisión Nacional no pasa por alto que los derechos humanos no son ilimitados o que no pueden ser válidamente restringidos, sin embargo, en el caso en concreto se considera que dicha restricción es injustificada y desproporcional.

Lo anterior, porque si bien es cierto que el Congreso local pudo haber adoptado la medida con el fin de garantizar la integridad de las infancias y adolescencias, para que realicen actividades lúdicas, creativas y deportivas en espacios que no sean las vías públicas, ya que éstas representan un riesgo a su integridad. También lo es que

el precepto controvertido incluye todas las vías públicas, las cuales incluyen aquellos predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal.

Es decir, en apariencia, se estima que el fin que pudo haber perseguido el órgano legislativo oaxaqueño fue la salvaguarda del interés superior de las infancias al procurar su integridad física tanto de las niñas, niños y adolescentes, como de las personas peatones, así como de las y los automovilistas.

No obstante, el Congreso local adoptó una postura que restringe el uso de los espacios públicos por las infancias y adolescencias, ya que la medida sanciona el juego cuando ocasione molestias a los transeúntes o interrumpe el tránsito vehicular.

En este punto, esta Comisión Nacional considera importante destacar que la expresión “*causen molestias a los vecinos*” tiene implícita una transgresión al derecho a la seguridad y el principio de legalidad, ya que no otorga certeza jurídica de cuándo un juego o práctica deportiva ocasionará “*molestias a las personas*”, por el contrario, dichos vocablos francamente se erigen como exigencias intolerantes al nivel de ruido, e incluso se presta a solicitar se practiquen “*juegos aceptables*” con el fin de no incomodar a las personas.

Así, tal regulación – tal como lo sustentó el Comité sobre los Derechos del Niño – representa una exclusión de las infancias y adolescencias que tiene repercusiones importantes en su desarrollo como ciudadanas y ciudadanos, por lo que es importante promover espacios públicos incluyentes por diferentes grupos de edad, con el fin de promover y fortalecer a la sociedad civil, así como alentar a las niñas, niños y adolescentes a verse a sí mismos como ciudadanas y ciudadanos dotados de derechos⁵¹.

Es decir, la medida legislativa controvertida impide la construcción de redes de espacios comunitarios diversos en que interactúen generaciones adultas con las más jóvenes, en que puedan satisfacer sus necesidades de juego y recreación.

⁵¹ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 17 “Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31)”, *Óp. Cit.*, párr. 38.

Por otra parte, se estima que la medida adoptada no es la más idónea y necesaria para efectivamente salvaguardar la integridad de las niñas, niños y adolescentes, en *pro* de su interés superior.

Ello, porque bien pudo el Congreso local adoptar –con el fin de evitar la apropiación de las vías públicas– la creación de espacios recreativos seguros y al alcance de todas las infancias y adolescencias residentes en el Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, con el fin de reducir los riesgos para dicho sector de la población.

Es decir, corresponde al Estado de Oaxaca, tanto a sus municipios propiciar las condiciones de seguridad necesarias para que las niñas, niños y adolescentes se encuentren en condiciones de ejercer su derecho fundamental al esparcimiento, juego y actividades recreativas, no –por el contrario– a imponerles multas con el fin que no se apropien de vías públicas para ello, tal como acontece con la norma controvertida.

En suma, como se logra vislumbrar de los argumentos hasta aquí expuestos, el artículo 100, inciso d), fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 se erige como un obstáculo para la satisfacción plena del derecho humano al esparcimiento, juego y actividades recreativas, así como al interés superior de las infancias y adolescencias.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que, con la introducción del precepto reclamado al orden jurídico local, el Congreso oaxaqueño soslayó que la realización de juegos y deportes en vías públicas constituye una práctica socialmente aceptada, es decir, pasó por alto que dicha *praxis* constituye parte de los patrones culturales adoptados en territorio nacional.

En ese sentido, se estima que la norma cuestionada tampoco garantiza la satisfacción del derecho humano a la cultura de todas las personas habitantes del Municipio de San Andrés Huayápam, ni mucho menos el de las infancias y adolescencias, pues les modifica dicha práctica y obstaculiza accedan a hábitos socialmente aceptados. En otras palabras, la norma controvertida modifica la práctica de juegos y actividades deportivas en las vías públicas, que ha sido reiterada como un hábito cultural que forma parte de la cotidianidad, pues al imponerse sanciones

económicas, como acontece con el precepto reclamado, se altera ese patrón culturalmente enraizado en las colectividades.

Además, se estima que la medida legislativa obstaculiza el derecho al deporte o a la cultura del deporte de las y los habitantes del Municipio oaxaqueño de San Andrés Huayápam, pues sanciona la práctica deportiva cuando se realice en vías públicas, lo que significa que el Congreso local pretende limitar dicho derecho fundamental a un ejercicio únicamente en espacios públicos destinado para ello, pero no así en otros lugares, circunstancia que se estima injustificada y desproporcional.

En consecuencia, el 100, inciso d), fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 constituye una transgresión al interés superior de la niñez, así como al derecho fundamental al esparcimiento, juego y actividades recreativas de las niñas, niños y adolescentes, y al de tener acceso a la cultura *lato sensu* –entendido como el cúmulo de conocimientos, creencias, costumbres, hábitos adquiridos por el ser humano como miembro de la sociedad– y al deporte de todas las personas que residen en dicha municipalidad, por lo que se solicita a ese Máximo Tribunal Constitucional declaré su invalidez y lo expulse del sistema normativo de esa entidad.

QUINTO. El artículo 100, inciso d), fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 impone una sanción pecuniaria por *“usar disfraces sin razón justificada, que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas”*, que es contrario al parámetro de control de regularidad constitucional.

Ello, porque no existe motivo objetivo ni razonable para que la autoridad municipal únicamente permita el uso de disfraces cuando *“exista una razón justificada”*, pues en términos del libre desarrollo de la personalidad, cada individuo goza de la posibilidad de autodeterminarse y escoger libremente qué indumentaria emplear en su cotidianidad, en concordancia con sus propias convicciones.

Además, la expresión *“sin razón justificada”* no otorga certeza jurídica a las personas que habitan en el Municipio de San Andrés Huayápam, pues no existe forma de saber con exactitud cuáles podrían ser esas razones justificadas o válidas para que puedan portar disfraces.

En consecuencia, el precepto controvertido atenta contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad y a la seguridad jurídica, pues impuso una sanción administrativa intrusiva a la determinación de las personas de cuándo portar disfraces.

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano del artículo 100, inciso d), fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, pues impide que las y los habitantes de dicho Ayuntamiento puedan determinar por sí mismos cuándo portar disfraces.

Al respecto, esta Comisión Nacional considera que la regulación de mérito vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad de las personas, que resulta injustificada, pues sanciona a las y los habitantes del Municipio de San Andrés Huayápam cuando porten disfraces sin "*razón justificada*", en detrimento de su derecho al libre desarrollo de su personalidad.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de dicho precepto, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se expone el contenido y alcances del derecho humano del libre desarrollo de la personalidad, para enseguida explicar en lo particular la transgresión constitucional en que incurre la disposición impugnada, contrastando su contenido normativo frente al marco constitucional antes mencionado.

En este punto y con la finalidad de sortear un obvio de repeticiones, se solicita a ese Tribunal Constitucional que tenga por reproducidas todas las consideraciones vertidas en el segundo concepto de invalidez consistente en los alcances del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

A. Derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad.

El principio de la dignidad humana como sustento de los derechos humanos ha sido reiterado en una diversidad de instrumentos internacionales, tanto en el ámbito internacional como en el regional, pues reafirma el valor de la persona humana y la igualdad en la protección de sus derechos que, de manera intrínseca, le pertenecen y que también se ha identificado como el fundamento de una concepción universal de los derechos humanos.

Esto es así porque la protección a la dignidad de las personas se erige tanto en el principio de la autonomía de la persona como en la idea de que todas ellas deben ser tratadas como iguales, en tanto son fines en sí mismos según sus intenciones, voluntad y propias decisiones de vida.⁵²

Del derecho a la dignidad humana deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Por ende, el reconocimiento de la dignidad constituye la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones.

Así, de este derecho se desprenden otros tales como la integridad física y psíquica, al honor, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal, que son inherentes a todo ser humano como tal.⁵³

Concretamente, sobre el derecho al **libre desarrollo de la personalidad**, debe destacarse que la Constitución mexicana otorga una amplia protección a la autonomía de las personas, al garantizar el goce de ciertos bienes que son indispensables para la elección y materialización de los planes de vida que los individuos se proponen.

En términos generales puede decirse que los derechos fundamentales tienen la función de “atrincherar” esos bienes contra medidas estatales o actuaciones de terceras personas que puedan afectar la autonomía personal. De esta manera, los derechos incluidos en ese “coto vedado” están vinculados con la satisfacción de esos bienes básicos que son necesarios para la satisfacción de cualquier plan de vida.⁵⁴

⁵² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 86.

⁵³ Tesis de jurisprudencia 2ª/J.73/2017, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, p. 699, de rubro: “**DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO**”.

⁵⁴ Cfr. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 5/2019 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, materia constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 487, del rubro: “**DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS.**”

En este orden de ideas, el bien más genérico que se requiere para garantizar la autonomía de las personas es precisamente la libertad de realizar cualquier conducta que no perjudique a terceros. En este sentido, la Constitución y los tratados internacionales reconocen un catálogo de “derechos de libertad” que se traducen en permisos para realizar determinadas acciones que se estiman valiosas para la autonomía de las personas (expresar opiniones, moverse sin impedimentos, asociarse, adoptar una religión u otro tipo de creencia, elegir una profesión o trabajo, etc.), al tiempo que también comportan límites negativos dirigidos a los poderes públicos y a terceros, toda vez que imponen prohibiciones de intervenir u obstaculizar las acciones permitidas por el derecho fundamental en cuestión.⁵⁵

De tal manera que el derecho al libre desarrollo de la personalidad brinda protección a un área residual de libertad que no se encuentra cubierta por las otras libertades públicas.

En esa línea, la Primera Sala de ese Alto Tribunal Constitucional al resolver el amparo en revisión 237/2014 retomó las consideraciones del Tribunal Constitucional alemán en el caso *Elfes*, aseverando que estos derechos fundamentales protegen la libertad de actuación humana de ciertos “espacios vitales” que de acuerdo con la experiencia histórica son más susceptibles de ser afectados por el poder público, sin embargo, cuando un determinado “*espacio vital*” es intervenido a través de una medida estatal y no se encuentra expresamente protegido por un derecho de libertad específico, las personas pueden invocar la protección del derecho al libre desarrollo de la personalidad. De esta manera, este derecho puede entrar en juego siempre que una acción no se encuentre tutelada por un derecho de libertad específico.⁵⁶

En este sentido, también indicó que la doctrina especializada ha señalado que el derecho al libre desarrollo de la personalidad comporta un rechazo radical de la siempre presente tentación del paternalismo del Estado, que cree saber mejor que las personas lo que conviene a éstas y lo que deben hacer con sus vidas, de tal manera que puede decirse que este derecho supone la proclamación constitucional de que,

⁵⁵ *Ídem*.

⁵⁶ Sentencia del amparo en revisión 237/2014, resuelta por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 04 de noviembre de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 32.

siempre que se respeten los derechos de los demás, cada ser humano es el mejor juez de sus propios intereses.⁵⁷

En el orden jurídico mexicano, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho fundamental que deriva del derecho a la dignidad, que a su vez está previsto en el artículo 1º constitucional y se encuentra implícito en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país.⁵⁸ Al respecto, en la sentencia dictada en el amparo directo 6/2008, el Pleno de ese Alto Tribunal sostuvo, entre otras cosas, que el individuo, sea quien sea, tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma, su proyecto de vida, la manera en que logrará las metas y objetivos que, para él, son relevantes.⁵⁹

En dicho precedente se explicó que el derecho al libre desarrollo de la personalidad permite la consecución del proyecto de vida que para sí tiene el ser humano, como ente autónomo, de tal manera que supone el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etc.⁶⁰

En este orden de ideas, la Primera Sala del Máximo Tribunal sostuvo que la libertad “indefinida”, que es tutelada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad, complementa las otras libertades más específicas, como la libertad de conciencia o la libertad de expresión, puesto que su función es salvaguardar la “esfera personal” que no se encuentra protegida por las libertades más tradicionales y concretas. En

⁵⁷ *Ídem*, pp. 32-33.

⁵⁸ *Cfr.* Tesis aislada P. LXV/2009, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, Página 8, del rubro “**DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES**”.

⁵⁹ Sentencia dictada en el amparo directo 6/2008, resuelto por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de enero de 2009, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, p. 33.

⁶⁰ *Cfr.* Tesis aislada P. LXVI/2009, 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 XXX, diciembre de 2009, Página: 7, del rubro “**DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE**”.

este sentido, este derecho es especialmente importante frente a las nuevas amenazas a la libertad individual que se presentan en la actualidad.

Ahora bien, la referida Sala ha señalado que el libre desarrollo de la personalidad tiene una dimensión externa y una interna.⁶¹ Desde el punto de vista *externo*, el derecho da cobertura a una genérica “libertad de acción” que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad. En cambio, desde una perspectiva *interna* el derecho protege una “esfera de privacidad” del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal.

No obstante, si bien en un plano conceptual puede trazarse esta distinción entre los aspectos externos e internos, resulta complicado adscribir los casos de ejercicio de este derecho a una sola de estas dimensiones. Ello es así porque las acciones que realizan los individuos en el ejercicio de su autonomía personal suponen la decisión de llevar a cabo esa acción, al tiempo que las decisiones sobre aspectos que en principio sólo incumben al individuo normalmente requieren de ciertas acciones para materializarlas. En todo caso, parece que se trata de una cuestión de énfasis.

Así, mientras que hay situaciones en las que el aspecto más relevante de la autonomía personal se aprecia en la acción realizada, existen otras situaciones en las que el ejercicio de la autonomía se observa más claramente a través de la decisión adoptada por la persona.⁶²

Ahora bien, puede decirse que esta manera de precisar el contenido del derecho al libre desarrollo de la personalidad consistente en reconocer en casos concretos que cierto tipo de conductas o decisiones se encuentran protegidas por el derecho, lo que a su vez se traduce en el reconocimiento de un derecho a realizar esas conductas o a tomar esas decisiones sin interferencias del Estado o de terceros, resulta congruente con la manera en la que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha aproximado a los problemas relacionados con el alcance del derecho en cuestión.

⁶¹ Cfr. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 4/2019 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 491, del rubro “**DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU DIMENSIÓN EXTERNA E INTERNA.**”

⁶² *Ídem.*

Bajo esa premisa, en el citado amparo directo 6/2008, el Pleno de esta Suprema Corte señaló en *obiter dictum* que el derecho al libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, así como en qué momento de su vida, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral; y, por supuesto, la libre opción sexual, pues todos estos aspectos, evidentemente, son parte de la manera en que el individuo desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo él puede decidir en forma autónoma.

Como puede observarse, los precedentes citados muestran una línea jurisprudencial en la cual esta Suprema Corte ha reconocido que el derecho al libre desarrollo de la personalidad da cobertura en principio a una gran variedad de acciones y decisiones conectadas directamente con el ejercicio de la autonomía individual.

De modo que el principio de la autonomía de la voluntad como eje rector del ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, no es otra cosa que la facultad inherente al ser humano de decidir libremente sobre sí mismo y sobre las condiciones en que desea realizar su propia vida, en todos los ámbitos de su existencia: es el reconocimiento de su derecho humano de autodeterminación. Por tanto, el principio de autonomía personal reconoce como valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, y el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de estos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la prosecución de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en ellos⁶³.

B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida

Como se señaló al principio del presente apartado, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el artículo 100, inciso d), fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 vulneran los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, seguridad jurídica y el principio de legalidad.

⁶³ Sentencia del amparo directo en revisión 4885/2018, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación del 30 de octubre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párr. 64.

Con el fin de demostrar mencionada premisa, se estima fundamental conocer el texto íntegro del precepto cuestionado, el cual es el siguiente:

“Artículo 100. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno Municipal, Por los siguientes conceptos.

(...)

d) Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas;

Concepto	Cuota en Pesos
<i>XVI. Usar disfraces sin razón justificada, que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas;</i>	2,688.60

(...)”

Como se vislumbra, el Congreso local instauró en la norma impugnada como falta administrativa el “*usar disfraces sin razón justificada, que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas*”, cuya sanción económica será de \$2,688.60 pesos mexicanos.

Ahora bien, de la configuración normativa de la falta administrativa en combate es posible identificar sus elementos de la siguiente forma:

Artículo 100, inciso d), fracción XVI, de la Ley impugnada	
Sujeto acreedor de la multa:	Cualquier persona.
Conducta sancionada:	Usar disfraces sin razón justificada.
Efectos de la conducta:	Propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas.
Sanción:	\$2,688.60 pesos.

Una vez identificados claramente los elementos de la falta administrativa reclamada en el presente medio de control de constitucionalidad, lo procedente es iniciar con los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la conducta sancionada por la disposición controvertida es “*usar disfraces sin razón justificada, que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas*”, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que dicha configuración normativa transgrede el derecho fundamental del libre desarrollo de la personalidad.

Lo anterior, porque a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo no existe motivo objetivo ni razonable para que la autoridad municipal únicamente permita el uso de disfraces cuando *“exista una razón justificada”*, como tampoco que al vestirlos sin que exista una razón autorizada por el ente estatal sea objeto de una sanción pecuniaria; pues en términos del libre desarrollo de la personalidad, cada individuo goza de la posibilidad de autodeterminarse y escoger libremente qué indumentaria emplear en su cotidianidad, en concordancia con sus opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias convicciones.

Es decir, las personas en ejercicio de su derecho humano al libre desarrollo de la personalidad se encuentran facultadas para determinar libremente y en función de su autonomía de la voluntad, qué disfraces portar y cuándo, sin coacción ni control alguno del Estado.

Sin embargo, en el caso de la norma impugnada, el Congreso oaxaqueño instauró una injerencia al ámbito personalísimo de las y los habitantes del Municipio de San Andrés Huayápam, que carece de justificación alguna, pues pretende controlar cuándo las y los gobernados podrán utilizar disfraces sin que sean acreedores a una multa económica.

En otras palabras, la norma tildada de inconstitucional se erige como una medida que interfiere indebidamente con la elección y materialización de los planes de vida de las y los gobernados que eligieron libremente portar disfraces, pues les exige — para no ser sancionados monetariamente — existan *“razones justificadas”* para ello.

Ello se debe a que, el uso de *“disfraces”* constituye una manifestación de la individualidad de cada persona, que deriva del simple gusto de portarlo, la cual constituye una forma de revelar sus convicciones o ideales, por lo tanto, la elección de vestir algún disfraz atañe al fuero interno de cada individuo.

A este respecto, el hecho de que el Congreso oaxaqueño exija para que una persona no sea sancionada cuando porte un disfraz una *“razón justificada”*, no significa que acotó su injerencia al ámbito personalísimo de las y los gobernados.

Por el contrario, la expresión *“sin razón justificada”* no otorga certeza jurídica a las personas que habitan en el Municipio de San Andrés Huayápam, pues no existe

forma de saber con exactitud cuáles podrían ser razones justificadas o válidas para que puedan portar disfraces.

Esto es y a consideración de esta Comisión Nacional, la exigencia de “razones justificadas” conlleva la anuencia de la autoridad municipal para poder portar o no disfraces, lo que implica una valoración discrecional del ente estatal para determinar cuáles son los motivos suficientes, legítimos o permitidos para que las personas se encuentren en condiciones de vestir algún disfraz.

Por lo tanto, la norma reclamada constituye una injerencia arbitraria del estado oaxaqueño que pretende controlar cuándo y por qué razones las y los habitantes del Municipio de San Andrés Huayápam podrán utilizar disfraces, en franca vulneración al derecho humano de libre desarrollo de la personalidad.

Asimismo, las y los gobernados no tendrán certeza jurídica plena de cuáles serán los motivos suficientes que la autoridad municipal acepte como “razones justificadas” para utilizar cualquier disfraz, por ende, el precepto cuestionado tampoco garantiza el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Igualmente, se considera que la expresión “propiciar la alteración del orden público o atente contra la seguridad de las personas” tampoco otorga certidumbre respecto a cuándo el uso de disfraces pueda generar esos efectos, pues dichas exigencias conllevan una valoración personalísima de quienes perciban a las y los sujetos que porten dichos vestuarios como transgresores de las normas.

En consideración de este Organismo Nacional, el hecho de que el uso de algunos disfraces pueda o no “propiciar la alteración del orden público o atente contra la seguridad de las personas” dependerá de una valoración ampliamente discrecional de quienes los estén observando, porque dichos efectos no son necesariamente intrínsecos a la portación de tales vestimentas.

Esto es, el empleo de disfraces en la cotidianidad de las personas no conlleva en sí mismo la producción de una alteración del orden público o que implique un atentado contra la seguridad de las personas, pues se insiste que ello dependerá de la valoración personalísima de las y los espectadores y por supuesto de la propia autoridad municipal, por lo tanto, el dispositivo normativo al no otorgar certeza vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Bajo los razonamientos expuestos y demostrado que el artículo 100, inciso d), fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 es contrario a los derechos de libre desarrolla de la personalidad y seguridad jurídica, así como al principio de legalidad, se solicita a ese Máximo Tribunal Constitucional lo expulse del orden jurídico local.

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. 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

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo