

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 11 de marzo de 2024.

**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 de 6 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, expedidas mediante decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el pasado 10 de febrero de 2024.

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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° 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, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	8
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	11
SEGUNDO.....	16
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	17
B. Alcances del principio de taxatividad.....	19
C. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos.....	23
a. Infracciones por escándalo en la vía pública o generar molestias.....	25
b. Infracción por faltar al respeto o injurias.....	27
c. Infracciones por participar en juegos de cualquier índole en la vía pública ...	32
TERCERO.....	33
A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad ....	34
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa cuestionada.....	42
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	52
A N E X O S .....	52

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. Gobernadora del Estado de Oaxaca.

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

**a) Cobros desproporcionados por reproducción de información, no relacionada con el derecho de acceso a la información:**

1. Artículo 60, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Mixtequilla, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 71, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 38, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Silacayoapilla, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 81, fracciones XVII y XXXIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

**b) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:**

1. Artículo 91, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Mixtequilla, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 108, numerales 7, 28, 34 y 42, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 120, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 76, fracciones I y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 151, fracción XII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

**c) Infracciones discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad:**

1. Artículo 108, numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

Todos ordenamientos publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el día 10 de febrero de 2024.

**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 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 16 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 1, 4, 5, 12, 17 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las

Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Principio de legalidad.

**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 10 de febrero de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 11 del mismo mes y año, al lunes 11 de marzo de 2024, por lo que, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

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

## 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

---

<sup>1</sup> " **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

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

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...)."

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

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

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

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

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

**PRIMERO.** Los artículos precisados en el inciso a) del apartado III del presente escrito, contenidos en cinco leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de documentos en copias y certificaciones (no relacionados con acceso a la información pública), debido a que no atienden a los costos que verdaderamente le representó al Estado la prestación de esos 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 argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de cinco municipios del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atienden al costo real que le representó al ente público su prestación.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, 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. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto las normas objeto de control constitucional, para así definir si se apartan o no de la Norma Fundamental.

#### **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 contribuir para los gastos públicos y se consagran los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

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

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

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público



destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.<sup>3</sup>

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>6</sup> *Ídem.*

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

condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

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

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

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

*Defendemos al Pueblo*

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

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de cinco municipios del Estado de Oaxaca,

---

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

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

para el Ejercicio Fiscal 2024, señaladas en el apartado III, inciso a), del presente escrito, vulneran los principios de justicia tributaria, pues establecen el cobro de derechos por la expedición de copias y certificaciones que soliciten las y los gobernados a las autoridades del orden municipal, cuyas tarifas no son acordes a las erogaciones que realmente les representa la prestación de tales servicios.

Para tener mayor claridad, a continuación, se transcriben las disposiciones tildadas de inconstitucionales:

Ley	Artículo									
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Mixtequilla, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 60.</b> 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" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 70%;">Concepto</th> <th style="width: 30%;">Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>VI. Certificación de documentos existentes en los archivos municipales</td> <td style="text-align: center;">60.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	VI. Certificación de documentos existentes en los archivos municipales	60.00					
Concepto	Cuota en pesos									
VI. Certificación de documentos existentes en los archivos municipales	60.00									
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán de Flores Magón, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 71.</b> 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" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Concepto</th> <th style="width: 20%;">Cuota en pesos</th> <th style="width: 30%;">Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias simples de documentos existentes en los archivos municipales por hoja</td> <td style="text-align: center;">5.00</td> <td style="text-align: center;">Por evento</td> </tr> <tr> <td>III. Certificaciones de documentos existentes en los archivos municipales, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales</td> <td style="text-align: center;">100.00</td> <td style="text-align: center;">Por evento</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	I. Copias simples de documentos existentes en los archivos municipales por hoja	5.00	Por evento	III. Certificaciones de documentos existentes en los archivos municipales, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	100.00	Por evento
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad								
I. Copias simples de documentos existentes en los archivos municipales por hoja	5.00	Por evento								
III. Certificaciones de documentos existentes en los archivos municipales, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	100.00	Por evento								
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 44.</b> 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" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Concepto</th> <th style="width: 20%;">Cuota en pesos</th> <th style="width: 30%;">Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja de documentos de contribuyente.</td> <td style="text-align: center;">5.00</td> <td style="text-align: center;">Por evento</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja de documentos de contribuyente.	5.00	Por evento			
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad								
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja de documentos de contribuyente.	5.00	Por evento								
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Silacayoapilla, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 38.</b> 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" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Concepto</th> <th style="width: 20%;">Cuota en pesos</th> <th style="width: 30%;">Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad						
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad								

	II. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja	5.00	Por evento
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 81.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias en materia de los mismos, se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota en UMA</b>	<b>Periodicidad</b>
	XVII. Copias adicionales certificadas.	0.73	Por evento
XXXIII. Copias simples de documentos públicos existentes en los archivos municipales.	0.05	Por evento	

De lo trasunto se desprende que las disposiciones cuestionadas convergen en que establecen cobros por los siguientes servicios y conforme a los montos que se precisan en pesos mexicanos:

- Por copias de documentos existentes en los archivos municipales \$5.00 pesos.
- Por la expedición de certificaciones de documentos existente en los archivos municipales de \$60.00 a \$100.00 pesos.
- Por copias certificadas adicionales se pagará \$79.25 pesos.
- Por copias simples de \$5.00 a \$5.42 pesos.

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran 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 entes públicos involucrados la prestación de los servicios descritos.

Bajo la premisa de que los preceptos impugnados regulan cuestiones relativas a derechos por servicios, ello exige a la legislatura local que al prever las cuotas observe el principio de proporcionalidad tributaria, según el cual, los montos deben representar exactamente las erogaciones que les ocasionan dicho servicio a los diversos municipios involucrados.

En ese sentido, si las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la

determinación de las cuotas respectivas, el legislador tomara en cuenta el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, y así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

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

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

Sobre esas bases, atento a las cantidades fijadas por el Congreso del estado de Oaxaca por la entrega o reproducción de información en copias y/o certificaciones, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre el costo de los materiales usados, tales como hojas o tinta, por lo que el monto establecido resulta desproporcionado, **pues no responde al gasto que efectúa el municipio correspondiente para brindar el servicio.**

A la luz de lo anterior, **se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria** porque los costos por la reproducción de documentos o información en copias o certificaciones –que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública– no son acordes o proporcionales al monto erogado por los municipios derivado de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en

Por tanto, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas o copias, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la cuota establecida, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio, regla que soslayó el Congreso local, ya que no se advierte la correspondencia entre el servicio prestado y la cuota fijada en las leyes reclamadas.

Ahora, específicamente en cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos en las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María Mixtequilla, Distrito de Tehuantepec, Teotitlán de Flores Magón, Distrito de Teotitlán, y Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, pues si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**<sup>11</sup>.

Se reitera que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**<sup>12</sup>, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite<sup>13</sup>.

---

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.

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

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

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

Hasta lo aquí expuesto, ha quedado claro que el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al municipio – como ente estatal– su efectiva prestación, en la medida de que **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**<sup>14</sup>, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Precisamente, en el caso de las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María Mixtequilla, Distrito de Tehuantepec, Teotitlán de Flores Magón (respecto a certificaciones), y Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, se advierte que la tarifa será la misma sin importar se trata de una o más páginas, por lo tanto, resulta contrario al principio de proporcionalidad, pues pagarán lo mismo una persona que solicita la reproducción de un documento que consta únicamente una hoja, que otra que solicite más de dos copias.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos controvertidos de las cinco leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2024, señaladas en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, transgreden los principios de justicia tributaria por las razones ya expuestas, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

**SEGUNDO.** Los artículos precisados en el apartado III, inciso b), del presente escrito, contenidos en distintas leyes de ingresos municipales para el estado de Oaxaca establecen supuestos que serán considerados como infracciones. Las normas sancionan las siguientes conductas:

- **Causar escándalos en lugares públicos, incluidos los gritos y ofensas; así como causar molestias por cualquier medio, que impidan el legítimo uso o disfrute de un inmueble.**
- **Injuriar a cualquier persona que asista a un espectáculo o diversión, y faltas a la autoridad.**

---

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



- **Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas.**

**Se estima que las conductas descritas resultan demasiado amplias y ambiguas, lo que da pauta a que la autoridad administrativa determine arbitrariamente cuándo se actualiza el supuesto y, por ende, la imposición de una sanción, por lo que genera incertidumbre jurídica a las y los gobernados.**

En el presente concepto de invalidez se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos combatidos de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María Mixtequilla, Distrito de Tehuantepec, Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Teotitlán de Flores Magón, Distrito de Teotitlán, San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, y Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, que establecen como infracciones diversas hipótesis que, a consideración de esta accionante, devienen inconstitucionales por ser demasiado amplias y ambiguas, en perjuicio de las y los gobernados.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre el derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y taxatividad aplicable en la materia administrativa sancionadora y luego se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

#### **A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad**

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 tengan plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

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

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, se puede plantear la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

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

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

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

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano**. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Por tanto, 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 preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

## **B. Alcances del principio de taxatividad**

Tal como se explicó en líneas previas, el derecho de seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantizan que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, por lo que constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano.

En esa línea, 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 y 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.

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual

se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>15</sup>.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.<sup>16</sup>

A la luz de lo anterior es que la doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.<sup>17</sup>

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que la norma combatida transgrede 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

---

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

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

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

que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.<sup>18</sup>

Por ende, el principio supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen,**<sup>19</sup> pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

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

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>20</sup>

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

---

<sup>18</sup>*Ibidem.*

<sup>19</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

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

actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>21</sup>

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

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup>Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro ***"TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE"***.

<sup>22</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro ***"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."***

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.<sup>23</sup>

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.<sup>24</sup>

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

### **C. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos**

Una vez resumido el alcance del derecho de seguridad jurídica y del principio de taxatividad, particularmente cuando se refiere a la materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar las normas impugnadas que se precisan en el apartado III, inciso b) del presente escrito.

Se reitera que el principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, obliga al legislador a establecer conductas que serán motivo de una

---

<sup>23</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>24</sup> Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA"; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 33.

infracción, con la suficiente claridad, a fin de evitar que la autoridad competente decida arbitrariamente cuándo o en qué momento se estaría actualizando la conducta prohibida.

Contrario a lo anterior, las normas que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional de las leyes municipales oaxaqueñas de Santa María Mixtequilla, Distrito de Tehuantepec, Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Teotitlán de Flores Magón, Distrito de Teotitlán, San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, y Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Para demostrar lo anterior resulta permitente mencionar que las normas impugnadas establecen como infracción las siguientes conductas:

Multa por escándalo o generar molestias	Monto de la multa	
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Mixtequilla, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Escándalo en la vía pública.	\$550.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Causar escándalos en lugares públicos.	6.00 UMA a 15.00 UMA
	Causar molestias por cualquier medio, que impidan el legítimo uso o disfrute de un inmueble.	9.00 UMA a 50.00 UMA
Ley de Ingresos del Municipio Teotitlán de Flores Magón, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Escándalo en la vía pública	\$6,258.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Escándalo en la vía pública (gritos y ofensas).	350.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Escándalo en la vía pública.	15.59 UMA



Multa por faltar al respeto, injuriar		Monto de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión.	5.00 UMA a 15.00 UMA
Ley de Ingresos del Municipio San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024	Faltas a la autoridad en ejercicio de sus funciones.	\$1, 000.00 pesos

Multa por juegos en vía pública		Pago máximo	Pago máximo
Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugares públicos, que pongan en peligro a las personas que transiten o que causen molestias a las familias que habiten en o cerca del lugar en que desarrollen los juegos a los peatones o a las personas que conduzcan cualquier clase de vehículos	9.00 UMA	15.00 UMA

Al respecto, este Organismo Nacional considera que las conductas sancionadas como infracciones no son lo suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán el supuesto jurídico y serán acreedores de una sanción administrativa, sino que se deja un amplio margen de apreciación en favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a la referida sanción de manera arbitraria.

Por cuestión de método, conviene establecer las razones que sustentan la inconstitucionalidad de las normas conforme a lo siguiente:

**a. Infracciones por escándalo en la vía pública o generar molestias**

Sobre este tema, los preceptos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María Mixtequilla, Distrito de Tehuantepec, Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Teotitlán de Flores Magón, Distrito de Teotitlán, San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, y

Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, establecen como infracción el hecho de *causar escándalos en lugares, vías públicas, incluidos los gritos y ofensas, así como causar molestias por cualquier medio, que impidan el legítimo uso o disfrute de un inmueble.*

Se considera que dichas descripciones no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades. Si bien el Congreso local consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Ello, en razón de que el creador de la norma debió de ser más cuidadoso en respetar los diversos derechos que pudieran pugnar con las disposiciones que estableció, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica, que exige dotar de certidumbre a las personas respecto de cuáles conductas que lleven a cabo derivarán en la consecuencia jurídica de multa.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente que las mismas permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una manifestación que *causa escándalos en vías o lugares públicos, o que causen molestias por cualquier medio, que impidan el legítimo uso o disfrute de un inmueble.*

Por ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las disposiciones normativas que se controvierten no se encuentran debidamente acotadas en atención al criterio aludido, lo cual permite que se sancione de manera discrecional a las personas que realicen una expresión (que cause algún tipo molestia) dirigida a autoridades que pudiera no considerarse lo suficientemente grave como para ser reprochable.

Es decir, los artículos impugnados lejos de brindar seguridad jurídica a las personas constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones que constituyen un escándalo, o molestias por cualquier medio, que impidan el legítimo uso o disfrute de un inmueble, que las haga acreedoras a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio margen de ambigüedad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca de lo que es “molesto” o “escandaloso” para los demás. Para que ello ocurra, se requiere que la autoridad valore si el sonido causado tiene alguna de las características indicadas, quedando en su completo arbitrio la determinación final, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

De ahí que se considere que la falta de precisión de las disposiciones en combate genere un estado de incertidumbre jurídica para las y los gobernados, pues no tendrán certeza de cuándo sus actos actualizarán o no ese tipo de infracciones, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por lo tanto, se estima que lo procedente será que ese Tribunal Constitucional declare la invalidez de las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María Mixtequilla, Distrito de Tehuantepec, Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Teotitlán de Flores Magón, Distrito de Teotitlán, San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, y Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, para el ejercicio fiscal 2024.

#### **b. Infracción por faltar al respeto o injurias**

Como ya se apuntó, las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, y San Juan Bautista Tlachichilco<sup>25</sup>, establecen que será considerado como infracciones el *“Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión”*, así como *“faltas a la autoridad en ejercicio de sus funciones”*.

De lo anterior se estima, primero, que las normas sancionan conductas o palabras e incluso expresiones de gestos y actitudes que pudieran considerarse como causa de falta de respeto para cualquier persona que asista a algún espectáculo o diversión o

---

<sup>25</sup> Artículo 108, numeral 42, correspondiente a la infracción *“Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

Artículo 76, fracción VIII, relativo a la infracción *“faltas a la autoridad en ejercicio de sus funciones”*, de la Ley de Ingresos del Municipio San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

a cualquier autoridad; segundo, que este tipo de disposiciones busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las personas, incluyendo a las autoridades, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, se considera que las hipótesis normativas descritas por la legislatura local son demasiadas amplias, en tanto reconocen un grandísimo margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de incertidumbre a las y los gobernados porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

Resulta pertinente traer a colación las definiciones que brinda la Real Academia Española respecto de las palabras utilizadas por el legislador local:

➤ **Faltar:** <sup>26</sup>

1. En todas sus acepciones ('no existir o no estar presente en un lugar', 'tener que transcurrir el tiempo que se indica para que se realice algo', 'hacer falta', 'tratar a alguien de modo ofensivo 'y' no cumplir con lo debido') es intransitivo, por lo que es incorrecto su empleo con los pronombres de acusativo lo(s), la(s): «A todos [los relojes] los faltó la precisión de los instrumentos del Observatorio Nacional» (Revilla Guatemala [Guat. 1976]); debió decirse les faltó la precisión.

2. Cuando significa 'no cumplir con lo debido', el deber se expresa con un complemento encabezado por a: «Nunca he querido faltar a la honradez política» (FdzOrdóñez España [Esp. 1980]). De aquí deriva la locución faltar al respeto ('ser irrespetuoso'): «No le faltés al respeto a mi mamá» (Ramírez Baile [Nic. 1995]); en gran parte de América se suele prescindir de la preposición: «Es como faltarle el respeto al lector» (Bolaño Detectives [Chile 1998] 523).

3. **faltar (por o, a veces, que) + infinitivo.**

'Estar algo o alguien pendiente de que se le haga lo que el infinitivo expresa'. Con este significado, faltar admite dos construcciones:

a) El sujeto es la persona o cosa que está a la espera y el infinitivo va precedido de por: «Faltan muchas cosas por pulir» (Mundo [Esp.] 28.7.1994); a veces el infinitivo puede ir también precedido de que: «Faltan muchas cosas que investigar» (NProvincia [Arg.] 12.3.1997). Debe establecerse la concordancia entre faltar y su sujeto, como se ve en los ejemplos; así pues, es incorrecto usar faltar como impersonal (inmovilizado en tercera persona del singular): «Falta por cumplimentar unos pequeños trámites» (Vanguardia [Esp.] 1.7.1994); debió decirse faltan por cumplimentar. No es propio del habla culta usar de en lugar de por: «Si acaso serán cinco comunidades las que faltan de electrificar» (Proceso [Méx.] 21.7.1996).

---

<sup>26</sup> Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://www.rae.es/dpd/faltar>

b) El infinitivo es el sujeto y, por tanto, no va precedido de preposición ni del relativo que; en este caso, *faltar* va siempre en tercera persona del singular, concordando con el infinitivo: «Solo falta corregir pequeñas cosas» (País [Esp.] 11.10.1980).

4.  *echar a faltar*. → [echar\(se\)](#), 4.

5.  *encontrar a faltar*. → [encontrar\(se\)](#), 3.

➤ **injuriar:** <sup>27</sup>

1. tr. Agraviar, ultrajar con obras o palabras.
2. tr. Dañar o menoscabar.

De las definiciones anteriores se puede observar que los vocablos empleados por la legislatura oaxaqueña son demasiado amplios y ambiguos que impiden conocer con claridad cuáles serán los supuestos que efectivamente serán sancionados.

A mayor abundamiento, por un lado, el hecho de que el Congreso haya descrito como motivo de infracción “*faltas a la autoridad en ejercicio de sus funciones*” implica un sin número de supuestos que podrían actualizar la conducta, no obstante, la calificación de si constituye o no una “*falta*” corresponde única y exclusivamente a las personas que reciben la conducta.

En efecto, para que se determine si algún acto o palabra falta o no al respeto de alguien, es necesario que se lleve a cabo un juicio subjetivo de ese hecho, en el que se tomará en consideración tanto el propósito o intenciones del emisor, como del receptor, en el sentido de cómo entiende el mensaje o el acto, así como cuestiones propias de la relación social entre los intervinientes y del contexto que se genera al momento de que se está desarrollando la conducta.

En ese sentido, se evidencia que la descripción realizada por el Congreso es demasiado amplia, pues corresponderá a la autoridad competente determinar, conforme a su arbitrio y bajo un amplio margen de apreciación si la conducta deberá ser sancionada o no, dejando en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

---

<sup>27</sup> Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://www.rae.es/drae2001/injuriar>

Además, es de resaltarse que esa Suprema Corte de Justicia ha considerado que, tratándose de servidores públicos, se tiene un “plus de protección constitucional de la libertad de expresión”. Esto se debe a motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.<sup>28</sup>

Por otra parte, respecto de la infracción por *“Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión”*, también resulta sumamente amplia, pues puede actualizarse de múltiples formas, ya sea a través de expresiones, actitudes o gestos, dependiendo de la connotación que le dé la persona receptora.

Esa misma suerte se sigue cuando se trata de gestos o acciones, pues quien las realiza puede o no tener la intención de causar alguna afectación al honor o imagen de la persona receptora, de ahí que será esta última quien determine su sentido conforme a sus propias apreciaciones, pudiendo o no considerarlas ofensivas, indecorosas o agresivas.

Es decir, la comunicación, ya sea mediante las expresiones verbales o a través de gestos o actitudes, que pudieran ser calificadas como faltas de respeto o agresiones guardan estrecha relación con la inferencia que, en su caso, realice el receptor de la expresión lingüística o de la conducta.

Además, debe resaltarse que ese Máximo Tribunal Constitucional ya ha declarado la invalidez de normas idénticas a la ahora controvertida, como lo fue en la acción de inconstitucionalidad 81/2023<sup>29</sup>.

Con base a lo antes expuesto, es evidente que las normas impugnadas son insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esas infracciones administrativas y ameriten la imposición de una sanción, pues los enunciados normativos son abiertos al grado de que, en cada caso, la autoridad es quien podrá calificar, según su arbitrio, las palabras, expresiones,

---

<sup>28</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 29 de octubre de 2020, pág. 35.

<sup>29</sup> Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 6 de noviembre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 114 a 119.

gesticulaciones o hechos que actualizan una falta o injurias, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye una ofensa que amerita el reproche punitivo, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

Efectivamente, las normas municipales impugnadas están redactadas de tal manera que reconocen un amplio margen de apreciación a la autoridad competente para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta encuadraría en el supuesto normativo para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

En esa línea argumentativa, ese Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 70/2019, 62/2023, 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 106/2023, 131/2023, 135/2023, entre otras, ha determinado que la redacción de aquellos preceptos que sancionan el proferir insultos o agresiones verbales resultan en un amplio margen de apreciación para las autoridades para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto encuadraría en dicho supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostenga que las normas en combate, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad sobre el acreditamiento de la conducta prohibida no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión o acto pudiera ser una falta o una injuria, para otra no representaría afectación alguna.

---

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de los artículos 108, numeral 42, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024; y 76, fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio San Juan Bautista Tlachichilco, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, por generar incertidumbre jurídica.

### c. Infracciones por participar en juegos de cualquier índole en la vía pública

El artículo 108, numeral 7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, establece que será una infracción administrativa “organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugares públicos, que pongan en peligro a las personas que transiten o que causen molestias a las familias que habiten en o cerca del lugar en que desarrollen los juegos a los peatones o a las personas que conduzcan cualquier clase de vehículos”.

Sobre el particular, se considera que dicha disposición se aleja del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, en tanto que genera un amplio margen de apreciación a favor de las personas encargadas de aplicar las sanciones.

Lo anterior se debe a que, conforme a la redacción hecha por la legislatura oaxaqueña, no se tiene certeza, primero, del tipo de juego que puede limitar o afectar el libre tránsito de las personas y vehículos, o que éste se “constituya como una molestia para las personas”; segundo, derivado de la amplitud mencionada, abarca toda la actividad que implica esparcimiento; tercero, no distingue si la afectación al tránsito o a la vialidad será momentánea, por cierta temporalidad o de modo permanente, cuarto, tampoco precisa el tipo de vía pública que podrá ser afectada, y quinto, la calificación de “molestia” que se pueda generar constituye una expresión demasiado vaga e imprecisa.

Con lo anterior, se hace evidente que será la autoridad que aplique la disposición quien decidirá conforme a su apreciación subjetiva si la persona o conjunto de personas, que llevan a cabo cualquier tipo de juego, deben ser sancionadas o no, pues para ello deberá de calificar si afectan o no la vialidad y en qué grado, o si dicho acto recreativo genera algún tipo de afectación a las personas.

Sobre este último punto, consistente en validar si el juego genera algún tipo de “molestia” a las personas es aún más evidente la ambigüedad y *sobre inclusividad* de la norma, pues para llevar a cabo dicha calificación se debe atender a la subjetividad de las personas a las que pudiera afectar el desarrollo de la actividad y que dependerá de ellas decidir si les causa desagrado o disgusto, permitiendo que en algunos casos así sea y en otros no, dependiendo totalmente de cada persona, de tal manera que la conducta sancionada genera incertidumbre jurídica a sus destinatarios.



En este punto, vale la pena resaltar que ese Máximo Tribunal Constitucional sostuvo, por argumentos similares, la invalidez de normas de contenido similar de varias leyes de ingresos municipales de los estados de Oaxaca, Jalisco y Chihuahua, al sustentar que, efectivamente, son descripciones demasiado amplias y ambiguas, que permiten una aplicación discriminada en perjuicio, del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas.<sup>30</sup>

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez del artículo 108, numeral 7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, correspondiente a la infracción *“organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugares públicos, que pongan en peligro a las personas que transiten o que causen molestias a las familias que habiten en o cerca del lugar en que desarrollen los juegos a los peatones o a las personas que conduzcan cualquier clase de vehículos”*, por ser incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

**TERCERO. El artículo 108, numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, establece una sanción pecuniaria a la persona encargada de la guarda o custodia de un enfermo mental, cuando lo deje trasladarse libremente en un lugar público de esa municipalidad.**

**Sin embargo, dada su particular configuración normativa, dicha regulación resulta discriminatoria en contra de las personas con discapacidad mental y/o intelectual, que impide el reconocimiento de su dignidad humana, por lo que se aleja del modelo de derechos humanos de discapacidad.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará que el artículo 108, numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 transgrede el derecho humano a la igualdad y no discriminación de las personas que viven con discapacidad.

A juicio de esta Comisión Nacional, dicha regulación se encuentra permeada de estereotipos y estigmas relacionados con las personas que viven con discapacidad

---

<sup>30</sup>Acciones de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023; 53/2023 y su acumulada 62/2023; 135/2023, y 104/2023 y su acumulada 105/2023.

mental y/o intelectual, que permite se siga perpetuando una visión de que dicho sector de la población representa un riesgo para sí y para el resto de la sociedad, por lo que siempre deben de ser “cuidadas” por el mero hecho de ostentar tal condición, lo cual resulta discriminatorio en perjuicio de ese colectivo, obstaculizando una igualdad sustantiva.

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

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

A efecto de abordar el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, se estima pertinente hacer algunas puntualizaciones, en lo general, sobre los alcances de la mencionada prerrogativa fundamental.

El artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, **las discapacidades**, la condición social, **las condiciones de salud**, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016,

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>32</sup>

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es otras palabras, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>33</sup>

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.<sup>34</sup>

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. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>35</sup>

---

Tomó I, p. 112, de rubro: ***“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.”***

<sup>32</sup> Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, de rubro: ***“DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.”***

<sup>33</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 16 *supra*.

<sup>34</sup> *Ídem*.

<sup>35</sup> Tesis aislada 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.”***

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, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>36</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por **complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.**<sup>37</sup>

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

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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

---

<sup>36</sup> Tesis de 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, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

<sup>37</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>38</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>39</sup>

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>40</sup>

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 *ius 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.

---

<sup>38</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa 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.”

<sup>39</sup> *Ídem*.

<sup>40</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>41</sup>

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

Una vez sentadas las bases en lo general del derecho humano a la igualdad y no discriminación, atendiendo al contenido de la presente demanda, es menester hacer referencia a la trascendencia del mismo respecto a las personas en situación de discapacidad.

El artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>42</sup> reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos.**

---

<sup>41</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

<sup>42</sup> “**Artículo 5. Igualdad y no discriminación**

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

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

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

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

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6<sup>43</sup> que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva<sup>44</sup>.

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

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;
- b) **una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;**
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y
- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

<sup>44</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 10.

<sup>45</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 11.

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

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas<sup>46</sup>.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo, puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanar de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano. Asimismo, en términos su artículo 2, su objeto es la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, conforme a los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 14.

<sup>47</sup> *Cfr.* Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.



Es decir, es obligación de los Estados partes propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad<sup>48</sup>.

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

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

---

<sup>48</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación<sup>49</sup>.

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

## B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa cuestionada

En el presente apartado se desarrollaron los argumentos que sostienen la invalidez del artículo 108, numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

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

*“ARTÍCULO 108. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su reglamento de faltas de policía y Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca.*

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

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

N.	CÓDIGO	CONCEPTO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍAS PARA EL MUNICIPIO DE HEROICA VILLA DE SAN BLAS ATEMPA, DISTRITO TEHUANTEPEC, OAXACA	Mínimo UMA	Máximo UMA
35	MPI-37	Dejar el encargado de la guarda o custodia de un enfermo mental, que éste se	Artículo 14, fracción III	9.00	10.00

<sup>49</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 31.

		<i>traslade libremente en un lugar público.</i>			
--	--	---	--	--	--

(...)”

De lo anterior se desprende que el diverso 108 del ordenamiento controvertido prevé la imposición de una multa –de entre 9 y 10 UMAs– por “*dejar el encargado de la guarda o custodia de un enfermo mental, que éste se traslade libremente en un lugar público*”, ya que constituye una infracción al Reglamento de faltas de policía para el Municipio oaxaqueño de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec.

A juicio de esta Comisión Nacional el precepto tildado de inconstitucional constituye una medida discriminatoria en contra de las personas que viven con discapacidad mental y/o intelectual, pues les impide que tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad, afectando el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales; aunado a que refuerza los estereotipos y estigmas en torno a dicho sector de la población que han predominado históricamente.

En principio se advierte que el Congreso oaxaqueño emplea el término “*enfermo mental*” para referirse a las personas que viven con alguna discapacidad mental y/o intelectual, diseño lingüístico que hoy día es abiertamente discriminatorio, excluyente y que segrega a mencionado sector de la población y que, a su vez, es contrario al andamiaje constitucional en materia de derechos humanos.

Ahora bien, el vicio de inconstitucionalidad alegado por este Organismo Constitucional Autónomo no se circunscribe únicamente al empleo del indicado vocablo, sino que, como ya se apuntó, el diseño normativo del precepto reclamado se encuentra permeado de estigmas y prejuicios relacionados con las personas que viven con discapacidad mental y/o intelectual, que impide la consolidación de una igualdad sustantiva en el Municipio oaxaqueño de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec.

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

<b>Artículo 108, numeral 35, de la Ley impugnada</b>	
<b>Sujeto acreedor de la multa:</b>	Persona encargada de la guarda o custodia de “ <i>un enfermo mental</i> ”
<b>Conducta sancionada:</b>	Que el “ <i>enfermo mental</i> ” se traslade libremente en un lugar público
<b>Sanción:</b>	De 9 a 10 UMAs

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

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

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte, que la expresión “*que éste [‘el enfermo mental’] se traslade libremente en un lugar público*” se caracteriza por ser un lenguaje discriminatorio, pues perpetúa estereotipos y estigmas basados en estimaciones de “*peligrosidad*” en torno de las personas con discapacidad mental y/o intelectual, cuestión que queda especialmente evidenciada en la redacción del precepto en su integridad.

Por lo tanto, el artículo 108, numeral 35, de la Ley impugnada, en su totalidad, se encuentra permeado de estereotipos, estigmas y prejuicios que excluyen, segregan, aíslan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidades mental y/o intelectual, pues permite que se silencie y confine a esta población con el ánimo de invisibilizarla y evitar que “*molesten o importunen*” al resto de la sociedad.

Ello, porque en atención a la integridad del diverso cuestionado, el Congreso local únicamente admite que las personas que viven con discapacidad mental y/o intelectual se desplacen libremente en los espacios públicos del Municipio de

Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec cuando se encuentren asistidas por quien ostente su guarda y/o custodia, de lo contrario, dicho encargado o encargada será acreedora de una sanción pecuniaria.

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

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

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

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

Además, en el caso de las discapacidades mental e intelectual se tienen concepciones relativas a violencia, sensación de peligro, incapacidad para tomar decisiones, desesperanza entre otros, misma que se proyectan en la disposición normativa impugnada.

Por lo tanto, las expresiones que se refieren a un grupo social determinado— personas con discapacidades mental y/o intelectual en el caso en concreto— relativas a rasgos por los cuales han sido ofendidos a título colectivo por el resto de

la comunidad, constituye un **lenguaje** que descalifica al mismo, que adquiere la **calificativa de discriminatorio**<sup>50</sup>.

Así, el **lenguaje discriminatorio se caracteriza por destacar categorías de las señaladas en el artículo 1º constitucional para clasificar a determinadas personas**, tales como el origen étnico o nacional, el género, **las discapacidades**, la condición social, la religión y las preferencias sexuales, **ello mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social**<sup>51</sup>.

La relación entre lenguaje y la identidad de las personas conlleva una mezcla compleja de factores individuales, sociales y políticos **que permite que las mismas se consideren miembros de una colectividad o se sientan excluidas de ésta, por ende, el uso del lenguaje puede permitir la eliminación de prácticas de exclusión y estigmatización**<sup>52</sup>.

En ese sentido, es indiscutible que el lenguaje influye en la percepción que las personas tienen de la realidad, provocando que los prejuicios sociales, mismos que sirven de base para las prácticas de exclusión, se arraiguen en la sociedad mediante expresiones que predisponen **la marginación de ciertos individuos**<sup>53</sup>.

En consecuencia, el artículo 108, numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 se erige como una disposición que ostenta un lenguaje discriminatorio, pues refuerza los estereotipos y estigmas en torno a las personas que viven con discapacidad mental y/o intelectual que han predominado históricamente y que continúan arraigadas en las instituciones políticas, sociales, culturales y jurídicas.

Así, el disposición normativa impugnada contraviene la obligación a cargo del órgano legislativo oaxaqueño –derivada del artículo 1º de la Norma Fundamental– relativa a que al ejercer su facultad legislativa no solamente use términos o fórmulas que aparenten neutralidad, **sino que deben llevar a cabo un ejercicio reflexivo, consciente, informado y prudente que tenga como resultado la**

---

<sup>50</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 6 de marzo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 39.

<sup>51</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

<sup>52</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 40.

<sup>53</sup> *Ídem.*

**redacción de un texto normativo que, sin lugar a dudas o a interpretaciones, sea incluyente en su manifestación y proscriba cualquiera asomo de discriminación en su lectura y aplicación<sup>54</sup>.**

En ese tenor, el deber de cuidado en la terminología empleada tiene un doble efecto en el sistema jurídico: por una parte, **al velar por la utilización de las palabras más apropiadas en la creación de una norma, se materializa y reconoce el principio de igualdad y no discriminación**; por otra, se genera seguridad jurídica a los gobernados, ya que el margen de interpretación de una norma determinada (por parte de la autoridad a quien corresponde su aplicación) se reduce mediante el uso de la terminología adecuada, con lo cual se evitan intelecciones que conduzcan a discriminar a ciertos sujetos<sup>55</sup>.

Por lo tanto, es innegable que el precepto tildado de inconstitucional contiene un lenguaje discriminatorio, que contempla en sí mismo estereotipos y estigmas en torno de las personas con discapacidad mental e intelectual, destacando una de las categorías sospechosas contenidas en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social hacia ese sector de la población<sup>56</sup>.**

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

Consecuentemente, **el precepto cuestionado genera un efecto discriminatorio** en perjuicio de las personas que viven con discapacidad mental e intelectual, pues parten de una concepción estructural e histórica sobre el “*peligro o riesgo*” que

---

<sup>54</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 28.

<sup>55</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, *Óp. Cit.*, párr. 29.

<sup>56</sup> Sirve de sustento la Tesis 1ª. CXLVII/2013, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2013, p. 549, del rubro “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL LENGUAJE DISCRIMINATORIO SE CARACTERIZA POR DESTACAR CATEGORÍAS DE LAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEDIANTE ELECCIONES LINGÜÍSTICAS QUE DENOTAN UN RECHAZO SOCIAL.**”

representan y que tradicionalmente se les ha acuñado en un orden dominante que deniega la diversidad funcional. Para colegir tal circunstancia, resulta conveniente tener en cuenta, como se ha venido esbozando, los factores contextuales o estructurales<sup>57</sup> en los que están inmersos.

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

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

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

En este punto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima trascendental precisar que la norma cuestionada no sólo trastoca el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que viven con discapacidad mental o intelectual, sino también el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales, pues dada la configuración normativa del precepto impugnado, se desconoce que dicho colectivo cuenta con capacidad jurídica para conducirse dentro de la sociedad.

Por ende, el artículo 108, numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 no supera las exigencias que requiere el derecho a la no discriminación, atendiendo

---

<sup>57</sup> Véase la Tesis 1ª. CXXI/2018, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2018, p. 841, del rubro “**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES**”.



a que el precepto en comento establece, en forma irrestricta, una referencia a las personas con discapacidad mental como “*enfermos mentales*”.

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

Asimismo, la legislatura oaxaqueña soslayó la obligación convencional que tienen los Estados partes de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, relativa a adoptar medidas específicas que no perpetúen el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas en situación de discapacidad<sup>58</sup>.

Además, es fundamental precisar que a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos **el precepto controvertido** no sólo es discriminatorio por contener un lenguaje estigmatizante, sino que **en sí mismo se erige como una norma abiertamente discriminatoria** en detrimento del reconocimiento de la dignidad humana de las personas que viven con discapacidad mental o intelectual.

Al respecto, es trascendental destacar que ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 81/2023, declaró la invalidez de preceptos similares al controvertido en el presente medio de control de constitucionalidad.

En aludido precedente ese Tribunal en Pleno determinó que las normas que contienen infracciones hacia las personas encargadas de la guarda y/o custodia de “*enfermos mentales*”, cuando las primeras permitan que las segundas se trasladen libremente en espacios públicos; son discriminatorias y se apartan del parámetro de regularidad constitucional.

---

<sup>58</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 29.

Por lo tanto, al tratarse de una norma que realiza una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido en los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.<sup>59</sup>

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En relación con el segundo punto del escrutinio estricto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa. De modo que la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Finalmente, por lo que hace al tercer punto, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

---

<sup>59</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa 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. 8, del rubro: “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”

En el caso concreto, el artículo 108, numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 **no cumple con una finalidad imperiosa**.

Toda vez que no existe justificación constitucionalmente válida para que se sancione por el simple hecho de que una persona con discapacidad mental y/o intelectual se traslade libremente en lugares públicos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, sin la compañía o supervisión de la persona encargada de su guarda o custodia, tal como lo prevé la norma impugnada.

Por el contrario, el precepto cuestionado promueve la restricción en la libertad de tránsito de las personas con discapacidad e inobserva que toda persona con discapacidad debe tener igual reconocimiento como persona ante la ley y gozar de los mismos derechos que el resto de las personas, incluidos su personalidad y capacidad jurídicas, en condiciones de igualdad y en todos los ámbitos de su vida<sup>60</sup>.

Ello, porque el dispositivo normativo cuestionado de reconocer la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad mental y/o intelectual, con base a un enfoque paternalista de la discapacidad que ya ha quedado superado, pues limita su derecho de libre tránsito al sujetarlo a la “supervisión o permiso” de diversa persona, mermando su independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que impacta en su dignidad humana<sup>61</sup>.

Por lo tanto, si el precepto tildado de inconstitucional no supera la primera grada del *test* de igualdad, resulta innecesario someterla a las siguientes etapas, por lo que invariablemente deviene inválido al ser contrario al derecho de igualdad y no discriminación de las personas que viven con discapacidad.

En términos de lo hasta aquí expuesto, ese Máximo Tribunal Constitucional debe declarar la invalidez del artículo 108, numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa de San Blas Atempa, Distrito Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 al constituirse como una norma discriminatoria en contra de las personas que viven con discapacidad mental.

---

<sup>60</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 90.

<sup>61</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 91.

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

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

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal, de estimarlo procedente, vincule al Congreso del Estado de Oaxaca que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido que incurran la inconstitucionalidad alegada.

### **A N E X O S**

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple del medio oficial de difusión en donde consta la publicación de las normas impugnadas (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

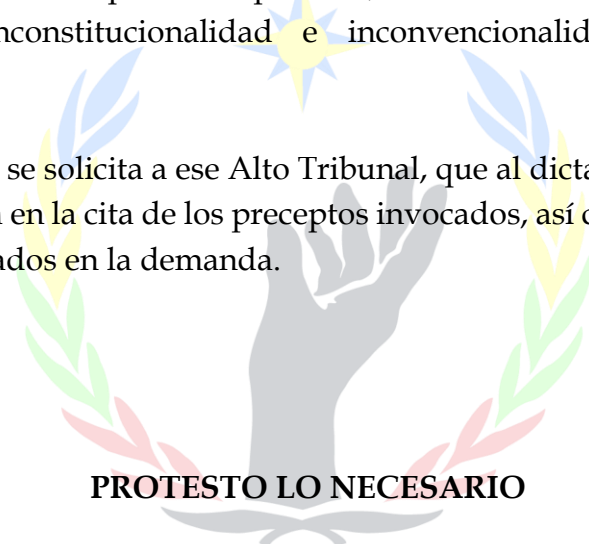
**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio

para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

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

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

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



**PROTESTO LO NECESARIO**

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

---

*Defendemos al Pueblo*

**CVA**