Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 29 de abril 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 17 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 30 de marzo 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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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: ... 5

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. ... 7

X. Conceptos de invalidez. ... 8

PRIMERO. ... **8**

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen ... **8**

B. Derecho de seguridad jurídica y legalidad ... **12**

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas ... 14

SEGUNDO ... **21**

A. Alcances del principio de taxatividad ... **22**

B. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos ... **26**

1. Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar actitudes consideradas contrarias a los principios morales y buenas costumbres. ... 29

2. Infracción por faltar al respeto, insultos, ofensas y agresiones verbales a autoridades. ... 33

3. Infracción participar en juegos de cualquier índole en la vía pública. ... 36

TERCERO. ... **37**

A. Libertad personal ... 38

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa combatida. ... **43**

XI. Cuestiones relativas a los efectos. ... 48

A N E X O S ... 48

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Oaxaca.

B. Gobernador 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 66, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Chazumba, Distrito de Huajuapan, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 19, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nacaltepec, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 50, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tepeuxila, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlacoatzintepec, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
6. Artículo 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Telixtlahuaca, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
7. Artículo 65, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Sola de Vega, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

8. Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguirí, Distrito de Miahuatlán, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
9. Artículo 59, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlalixtac de Cabrera, Distrito Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
10. Artículo 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Tijaltepec, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
11. Artículo 43, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Taviche, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
12. Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Colorado, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
13. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

b) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. Artículo 85, fracciones XIV y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 92, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santos Reyes Nopala, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 99, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Sola de Vega, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 34, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Río, Benemérito, Distrito de Ixtlán de Juárez, en el Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 54, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguirí, Distrito de Miahuatlán, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
6. Artículo 82, fracciones VI y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
7. Artículo 106, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlalixtac de Cabrera, Distrito Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
8. Artículo 48, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
9. Artículo 80, fracciones I, XI, XIV, XVII y XXIV, en la porción normativa "*obscena y/o*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

c) Establecimiento de infracciones que limitan la libertad personal:

1. Artículo 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

Todos ordenamientos publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el día 30 de marzo de 2024.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 9 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad personal.
- 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 30 de marzo de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 31 del mismo mes, al lunes 29 de abril 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)[1], de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y 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[2], de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos

---

[1] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (…)
II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (…)
g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (…)."

[2] "**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (…)
XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y

Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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

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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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
(…)."

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos precisados en el inciso a) del apartado III del presente escrito, contenidos en 13 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; además, algunas disposiciones no son claras para los sujetos a los que se dirigen. Por lo tanto, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de proporcionalidad tributaria y legalidad, reconocidos en la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de 13 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, así como cuotas que no son claras para los destinatarios de las normas.

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, así como su análisis respecto del derecho de seguridad jurídica. 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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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

a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.

c) Sólo se pueden crear mediante ley.

d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.[3]

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

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

[3]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.

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[4].

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

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

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por "derechos" a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución**

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

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

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

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

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

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

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

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.

- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

---

[6] *Ídem.*

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

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

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

B. Derecho de seguridad jurídica y legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en "saber a qué atenerse", lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la

---

[8] *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.***"

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

aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

En ese sentido, es claro que 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 disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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.

Como corolario, es oportuno mencionar 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 sustituido por la arbitrariedad.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de trece municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, señaladas en el apartado III, inciso a), del presente escrito, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, pues establecen cobros por la expedición de copias y certificaciones que soliciten las y los gobernados a las autoridades del orden municipal, tarifas que no son acordes a las erogaciones que realmente les representa la prestación de tales servicios.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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

Ley	Artículo
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Chazumba, Distrito de Huajuapan, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**Artículo 66**. 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:

<table>
<tr><td></td><td>
<table>
<tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th><th>Periodicidad</th></tr>
<tr><td>I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</td><td>35.00</td><td>Por evento</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nacaltepec, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 19. 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:
<table>
<tr><th>Concepto</th><th>Cuota (pesos)</th></tr>
<tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>5.00</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 50. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas en la Tesorería Municipal:
<table>
<tr><th>Concepto</th><th>Unidad y/o Periodicidad</th><th>Cuota (Pesos)</th></tr>
<tr><td>I. Copias simples de documentos diversos por hoja</td><td>Por evento/foja</td><td>5.00</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Tepeuxila, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 38. 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:
<table>
<tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr>
<tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>5.00</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlacoatzintepec, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 46. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:
<table>
<tr><th>Concepto</th><th>Cuota en Pesos</th><th>Periodicidad</th></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

MÉXICO Defendemos al Pueblo

<table>
<tr><td></td><td><table><tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>5.00</td><td>Por Evento</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Telixtlahuaca, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 61. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:
<table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota En Pesos</th><th>Periodicidad</th></tr><tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja</td><td>5.00</td><td>Por Evento</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de Villa Sola de Vega, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 65. 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:
<table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en Pesos</th></tr><tr><td>I. Copia por hoja de documentos existentes en posesión del municipio derivado de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</td><td>5.00</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguirí, Distrito de Miahuatlán, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 28. 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:
<table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr><tr><td>I. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</td><td>50.00</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de Tlalixtac de Cabrera, Distrito Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 59. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:
<table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th><th>Periodicidad</th></tr><tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de</td><td>5.00</td><td>Por evento</td></tr></table></td></tr>
</table>

<table>
<tr><td></td><td>
<table>
<tr><td>las oficinas municipales, derivado de la actualización de servidores públicos municipales (cuota por hoja)</td><td></td><td></td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Tijaltepec, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 48. 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:
<table>
<tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th><th>Periodicidad</th></tr>
<tr><td>I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipal</td><td>20.00</td><td>Por evento</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Taviche, Distrito Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 43. 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:
<table>
<tr><th>Concepto</th><th>Cuota en Pesos</th></tr>
<tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>5.00</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Colorado, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 46. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:
<table>
<tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th><th>Periodicidad</th></tr>
<tr><td>I. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>40.00</td><td>Por evento</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</td><td>Artículo 41. 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:
<table>
<tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr>
<tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>5.00</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

CNDH MÉXICO Defendamos al Pueblo

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:

- En general, por copias de documentos en su integridad, así como por hoja, existentes en los archivos municipales, se exige el pago de $5.00 pesos.

- Por la expedición fotocopias certificadas:
  - por foja, se deberá pagar $35.00 pesos (Municipio de Santiago Chazumba), y
  - por documentos, el costo es de $20.00 a $50.00 pesos.

Como se observa, las disposiciones normativas controvertidas establecen contribuciones que se enmarcan en la categoría de **derechos por servicios**, es decir, que les corresponden contraprestaciones por los mismos, ello significa que para la determinación de las cuotas por ese concepto ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución o prestación, por lo cual, la cuota que se establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidenciará la inconstitucionalidad de las normas que establecen cobros desproporcionales por la expedición de copias simples y certificadas, ya que **no guardan relación directa con los gastos que represento a los municipios involucrados la prestación de tales servicios.**

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, 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,

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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**.

Específicamente, respecto de los cobros por la certificación de documentos, no es justificable ni proporcional **cobrar por la expedición de copias certificadas de documentos si la cuota no responde al costo que le representa al Estado su prestación**, pues si bien es cierto el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, pues también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entablada entre las partes 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**[10].

Igualmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido 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 de documentos**[11], 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[12].

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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**[13], atendiendo a los

---

[10] *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.

[11] *Cfr*. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74.

[12] Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *Óp. Cit.*, párr. 94.

[13] *Cfr*. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

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 con 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.

Es así como las normas impugnadas **transgreden 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 ni proporcionales al monto erogado por los municipios derivado de los servicios prestados no guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento.[14]

Además, en el caso de las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santiago Nacaltepec, Distrito de Cuicatlán; San Juan Tepeuxila, Distrito de Cuicatlán; San Juan Bautista Tlacoatzintepec, Distrito de Cuicatlán; San José Lachiguirí, Distrito de Miahuatlán; San Pablo Tijaltepec, Distrito de Tlaxiaco; San Pedro Taviche, Distrito Ocotlán; San Juan Colorado, Distrito de Jamiltepec, y San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, se advierte que las tarifas previstas generan incertidumbre jurídica, porque no especifican si el monto es por cada hoja o por la expedición del documento completo (expediente o legajo), situación que permite la discrecionalidad de la autoridad que aplicará las disposiciones impugnadas, colocando en situación de desventaja a las personas que soliciten este servicio, pues no conocerán claramente sobre el costo a enterar.

La situación descrita también propicia arbitrariedad en la aplicación de los dispositivos jurídicos impugnados, pues derivado de que no son claros, pueden ser interpretados de diversas formas por la autoridad competente.

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

Por lo anterior, se estima que algunas de las disposiciones combatidas, además de transgredir el principio de proporcionalidad tributaria, son contrarias al derecho de seguridad jurídica, ya que no son inteligibles para los sujetos a los que se dirigen.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santiago Chazumba, Distrito de Huajuapan; Santiago Nacaltepec, Distrito de Cuicatlán; Guadalupe Etla, Distrito de Etla; San Juan Tepeuxila, Distrito de Cuicatlán; San Juan Bautista Tlacoatzintepec, Distrito de Cuicatlán; San Francisco Telixtlahuaca, Distrito de Etla; Villa Sola de Vega, Distrito de Sola de Vega; San José Lachiguirí, Distrito de Miahuatlán; Tlalixtac de Cabrera, Distrito Centro; San Pablo Tijaltepec, Distrito de Tlaxiaco; San Pedro Taviche, Distrito Ocotlán; San Juan Colorado, Distrito de Jamiltepec, y San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, para el ejercicio fiscal 2024, señaladas en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, son contrarios a la Constitución Federal por las razones ya expuestas, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal del país declare su invalidez y los expulse del sistema jurídico de esa entidad.

SEGUNDO. Los artículos precisados en el apartado III, inciso b), del presente escrito, contenidos en nueve leyes de ingresos municipales para el estado de Oaxaca, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- **Realizar escándalo en la vía pública, así como conductas que contravengan la moral.**
- **Faltas de respeto, insultos o agresiones verbales a las autoridades.**
- **Exhibir carteles, fotografías, películas o cualquier otro gráfico que ofenda la moral pública.**
- **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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

A continuación se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos combatidos de las veinticinco leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, enunciadas en el inciso b) del aparto III de la presente demanda, son inconstitucionales porque las conductas prohibidas que describen son demasiado amplias y ambiguas.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre el contenido del principio de taxatividad aplicable en la materia administrativa sancionadora; luego, se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

A. Alcances del principio de taxatividad

Tal como se explicó en el primer concepto de invalidez, 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[15].

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones

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

por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.[16]

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. [17]

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

En este sentido, el mandato de "taxatividad" exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.[18]

Por ende, 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

---

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

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

[18] *Ibidem.*

el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**,[19] pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

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

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

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

CNDH
M E X I C O
Defendemos al Pueblo

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué

[19] Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.
[20] *Cfr.* Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro ***"PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS".***

conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.[21]

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de las normas objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o 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.[22]

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

---

[21]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".***

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

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

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

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

B. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos

Una vez que se han desarrollado los alcances del principio de taxatividad, particularmente cuando se refiere a la materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar las disposiciones normativas controvertidas 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 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 nueve leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, precisadas en el inciso b), del apartado III del presente escrito de demanda, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

---

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

Para demostrar lo anterior resulta permitente mencionar que los preceptos en combate establecen como infracción las siguientes conductas:

Multa por escándalo o conductas contrarias a la moral		Monto de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltas a la moral en vía pública o espacios públicos.	De 5 a 10 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Causar escándalo en estado de ebriedad.	$500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Causar escándalos o participar en ellos en lugares públicos.	$896.00 pesos
	Expresarse con palabras o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos.	$1,500.00 pesos
	Exhibir carteles, fotografías, películas o cualquier otro gráfico que ofenda la moral pública.	$1,500.00 pesos
	Reproducir música obscena en vía pública por medio de aparatos electrónicos o por cualquier otro medio.	$2,000 pesos

Multa por faltar al respeto, insultar, agredir verbalmente.		Monto de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltar al respeto y consideración de los representantes de la autoridad o empleados en el desempeño de sus labores y con motivo de las mismas.	De 5 a 18.5 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Santos Reyes Nopala, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltas de respeto a la autoridad en uso de sus funciones.	9.6 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Villa Sola de Vega, Distrito de Sola	Insultos verbales a la autoridad municipal sin importar el	$1,000.00 pesos

de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	cargo que este último desempeñe en sus funciones.	
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Río, Benemérito, Distrito de Ixtlán de Juárez, en el Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultar a la autoridad y cuerpos policiacos en uso de sus funciones.	$1,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San José Lachiguirí, Distrito de Miahuatlán, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltas de respeto a la autoridad municipal en uso de sus funciones.	$300.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Mártir, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultos a la autoridad municipal y policías.	$500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Tlalixtac de Cabrera, Distrito Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Ofensas a la autoridad municipal.	$2,790.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultar a las autoridades y a los cuerpos policiacos municipales en ejercicio de sus funciones.	$2,000.00 pesos

Multa por juegos en vía pública		**Pago máximo**
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole o celebraciones en lugares públicos, que pongan en peligro a las personas que ahí transiten o que causen molestias a las familias que habiten cerca del lugar en que se desarrollan los juegos, a los peatones o a las personas que conduzcan cualquier clase de vehículo.	$2, 000 PESOS

Al respecto, este Organismo Nacional considera que las conductas sancionadas no son lo suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán los supuestos jurídicos, 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 las referidas sanciones de manera arbitraria.

Por cuestión de método, conviene establecer las razones que sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos en combate conforme a lo siguiente:

1. **Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar actitudes consideradas contrarias a los principios morales y buenas costumbres.**

Sobre este tema, los preceptos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Guadalupe Etla, Distrito de Etla; San Pedro Mártir, Distrito de Ocotlán; y San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, establecen como infracción el hecho de *causar o participar en escándalos en espacios públicos*; realizar *faltas a la moral, expresarse con palabras o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos, exhibir carteles, fotografías, películas o cualquier otro gráfico que ofenda la moral*, así como, reproducir *música obscena por medio de aparatos electrónicos o cualquier otro*, todos en espacios públicos.

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, con su establecimiento, pudo perseguir un fin constitucionalmente válido, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Ello, en razón de que el creador de las normas 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 sobre cuáles conductas que lleven a cabo derivarán en la imposición de una 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 u expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una manifestación que *causa escándalos en espacios públicos, faltas a la moral, expresarse con*

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

palabras, hacer señas o gestos obscenos o indecorosos, exhibir carteles, fotografías, películas o cualquier otro gráfico que ofenda la moral, así como, reproducir música obscena por medio de aparatos electrónicos o cualquier otro, en lugares públicos.

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", exhiban carteles, fotografías, películas o cualquier otro gráfico que ofenda la moral pública, realicen faltas a la moral, se expresen con palabras o hacer señas o gestos obscenos o indecoros e incluso reproduzcan música obscena, 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 a favor de la autoridad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca de lo que es "*escandaloso*", "*obsceno o indecoroso*" e incluso qué expresiones, actitudes e información se asume "*contravienen u ofenden la moral*".

Es así como, para que ocurran los supuestos normativos impugnados se requiere que la autoridad valore si el ruido causado o ciertas actitudes o comportamientos, tienen 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.

Por ello, las normas combatidas permiten que para su determinación la autoridad que califique las conductas se base en los componentes éticos, morales, religiosos, de condición social, preferencia sexual, o una idea preconcebida sobre lo que es el "orden", entre otros, es decir, se tratan de aspectos subjetivos sobre los cuales se valorará si existe o no una conducta ilícita.

En otras palabras, las normas impugnadas, tal y como están configuradas, permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera, cuando una persona, con su actuar, realiza un escándalo público o tiene actitudes que atentan contra la moral o sean considerada obscenas, ofensivas o indecorosos.

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

De ahí que se sostenga 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.

Adicionalmente, en el caso del artículo 80, fracciones XIV, XVII y XXIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, prevé supuestos que impactan de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión, pues tales hipótesis normativas son las siguientes:

- *Expresarse con palabras o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos,*

- *Exhibir carteles, fotografías, películas o cualquier otro gráfico que ofenda la moral pública,*

- *Reproducir música obscena en vía pública por medio de aparatos electrónicos o por cualquier otro medio.*

De las hipótesis normativas transcritas se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien se exprese *con palabras o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos, exhiba carteles, fotografías, películas o cualquier otro gráfico que ofenda la moral pública y reproduzca música obscena en vía pública por medio de aparatos electrónicos o por cualquier otro medio*, sin embargo, se estima que dichas manifestaciones derivan del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas.

En efecto, las normas cuestionadas prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren contienen un lenguaje obsceno, indecoroso o contravenga a la moral pública, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dicho calificativo dependerá de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten, como de los carteles, fotografías, películas o cualquier otro gráfico, e incluso de cualquier tipo de música que se escuche.

Al respecto, cabe mencionar que citadas expresiones constituyen una forma de manifestación de cada individuo, que el Estado no puede obligar se alineen a un

lenguaje que sea sintáctico, gramatical y ortográficamente correcto y/o educado, pues la decisión de usar determinada forma de lenguaje pertenece al ámbito de la autonomía de cada persona[25].

Además, conviene reiterar que si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto lo cierto es que tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias[26], aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.[27]

Asimismo, se enfatiza que las normas impugnadas aluden a manifestaciones expresadas con palabras, señas o gestos, así como plasmadas en carteles, fotografías, películas o cualquier otro gráfico o a través de música, que bien podrían constituir una exteriorización artística, periodística o de investigación que deben observarse como un todo, cuya finalidad sólo es la difusión de ideas y opiniones, sin que se advierta tengan en sí mismas fines lesivos[28].

En consecuencia, mencionados preceptos constituyen una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una manifestación de las ideas y pensamientos de los sujetos, que inclusive podrían constituir expresiones de arte.

Por todo lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional que declare la invalidez de las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Guadalupe Etla, Distrito de Etla; San Pedro Mártir, Distrito de Ocotlán; y San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, para el ejercicio fiscal 2024.

---

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

[26] Tesis 1a./J. 31/2013 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: "***LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.***"

[27] Lo anterior tiene apoyo en la tesis **1a. XXIV/2011** de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo III, p. 2912, del rubro: ***"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE."***

[28] *Véase* la sentencia del caso Jersild v. Dinamarca, del veintitrés de septiembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 28.

2. **Infracción por faltar al respeto, insultos, ofensas y agresiones verbales a autoridades.**

Las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Guadalupe Etla, Distrito de Etla; Santos Reyes Nopala, Distrito de Juquila; Villa Sola de Vega, Distrito de Sola de Vega; San Miguel del Río, Benemérito, Distrito de Ixtlán de Juárez; San José Lachiguirí, Distrito de Miahuatlán; San Pedro Mártir, Distrito de Ocotlán; Tlalixtac de Cabrera, Distrito Centro; y San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, establecen, en términos generales, que serán consideradas infracciones la comisión de faltas de respeto, insultos con palabras altisonantes o denigrantes, agresiones verbales u ofensas al cualquier autoridad.

Se estima, primero, que las normas sancionan conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como causa de falta de respeto, ofensas, insultos o agresiones verbales para 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 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 desmedido 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.

A juicio de esta Comisión, 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.

En efecto, el hecho de que el Congreso haya descrito como infracción la comisión de faltas, insultos, ofensas, agresiones verbales a cualquier autoridad, implica un sinnúmero de supuestos que podrían actualizar la conducta; no obstante, la calificación de si constituye o no una conducta ilícita corresponde única y exclusivamente a las personas que reciben la conducta y de quien la califica.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

En efecto, para que se determine si algún acto, palabra o gesto, falta o no al respeto de alguien, constituye una ofensa, un insulto, una agresión verbal, etc., 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 las descripciones realizadas por el Congreso son demasiado amplias, **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.

Es importante destacar que las conductas objeto de sanción pueden actualizarse de múltiples formas, ya sea, a través de expresiones, actitudes o gestos, que pueden tener diversos significados dependiendo de la connotación que le dé la persona receptora y emisora.

Así, quien las realiza, puede o no tener la intención de causar alguna afectación al honor o imagen de la persona receptora, de ahí que se estime que dependen de un juicio o valor estrictamente subjetivo, pues serán terceras personas quienes determinen su sentido conforme a sus propias apreciaciones, pudiendo o no considerarlas ofensivas, indecorosas o agresivas.

Es importante tener en cuenta que la comunicación, ya sea mediante las expresiones verbales o a través de gestos o actitudes, que pudieran ser calificadas como faltas de respeto, agresiones, ofensas o insultos, 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 las ahora controvertidas, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2023[29].

[29] 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.

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, actitudes, gesticulaciones o hechos que actualizan una falta al respeto, agresión verbal, insultos u ofensas, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye como tales y, por consiguiente, merecedoras de una sanción administrativa, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

Dado que las conductas antijurídicas descritas pueden cometerse en contra de diversas autoridades municipales, es pertinente resaltar 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.[30]

Por las consideraciones similares a las ya expuestas, 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, insultos, agresiones verbales o falta de respeto encuadraría en dicho supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostenga que las normas en combate, lejos de brindar seguridad jurídica, generan 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 individuo, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna

[30] 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.

persona una expresión o acto pudiera ser una falta al respeto, una ofensa, un insulto, o una agresión verbal, para otra no representaría afectación alguna.

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de los preceptos cuestiones de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Guadalupe Etla, Distrito de Etla; Santos Reyes Nopala, Distrito de Juquila; Villa Sola de Vega, Distrito de Sola de Vega; San Miguel del Río, Benemérito, Distrito de Ixtlán de Juárez; San José Lachiguirí, Distrito de Miahuatlán; San Pedro Mártir, Distrito de Ocotlán; Tlalixtac de Cabrera, Distrito Centro; y San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, para el Ejercicio Fiscal 2024, por generar incertidumbre jurídica.

3. Infracción participar en juegos de cualquier índole en la vía pública.

El artículo 80, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, establece que será una infracción administrativa "*Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole o celebraciones en lugares públicos, que pongan en peligro a las personas que ahí transiten o que causen molestias a las familias que habiten cerca del lugar en que se desarrollan los juegos, a los peatones o a las personas que conduzcan cualquier clase de vehículo*".

Sobre el particular, se considera que dicha disposición se aleja del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, en tanto 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 "ponga en peligro a 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 aplicadora quien decidirá conforme a su apreciación subjetiva si la persona o conjunto de personas, que llevan a cabo cualquier tipo de juego, deban 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 individuo, 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.[31].

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez del artículo 80, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel del Puerto, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, por ser incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

TERCERO. El artículo 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, prevé una multa por andar en la calle después de las 10:00 horas de la noche, la cual resulta inconstitucional, pues condiciona el ejercicio del derecho a libertad personal de las personas que se encuentren en esa Municipalidad.

Esta Comisión Nacional estima que el diverso 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, al establecer una multa por el simple hecho de que las personas

[31]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.

anden o se encuentren en las calles de esa municipalidad después de las 10:00 horas de la noche, restringe sin razón constitucional la libertad personal.

Para explicar lo anterior, el presente concepto se estructura en dos apartados: en el primero, se abordarán los alcances del derecho a la libertad personal; mientras que, en el segundo, se expondrán los argumentos que sostienen la incompatibilidad del precepto cuestionado con el marco de regularidad constitucional.

A. Libertad personal

El parámetro de regularidad constitucional reconoce una amplitud de derechos esenciales para las personas. Uno de ellos es la libertad, al ser una cualidad esencial e inherente de los seres humanos, a la que se le ha atribuido un sentido filosófico según el cual refiere a la plena autodeterminación para hacer o dejar de hacer algo.

Pero esta libertad subjetiva adquiere limitaciones en el orden jurídico, a fin de posibilitar la vida en sociedad[32]. Es así como ese atributo connatural de los seres humanos se encuentra consagrado (y limitado) en los sistemas normativos como derecho humano, en tanto se protegen las manifestaciones de esa libertad, siempre respetando los derechos de los demás.

En ese sentido se ha expresado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del derecho a la libertad:

> "*comprende la posibilidad y el ejercicio positivo de todas las acciones dirigidas a desarrollar las aptitudes y elecciones individuales que no pugnen con los derechos de los demás, ni entrañen abuso de los propios*"[33].

De manera similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que, en sentido amplio, la libertad *sería la capacidad de hacer y no hacer todo lo que esté lícitamente permitido. En otras palabras, constituye el derecho de toda persona de organizar,*

[32] *Cfr*. SCJN, "Las garantías de libertad", disponible en el siguiente enlace: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/55121_1_0.pdf

[33] Amparo en revisión 703/2012, resuelto el 06 de noviembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena fue el encargo del engrose, párr. 44.

con arreglo a la ley, su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones[34].

En el presente apartado, nos dedicaremos a exponer el contenido del derecho a la libertad personal –como una de las manifestaciones de la libertad amplia del individuo– a la luz del cual debe analizarse la constitucionalidad de la norma impugnada. En ese orden de ideas, si la libertad tutela todo aquel aspecto relacionado con la posibilidad de realizar actos sin injerencias injustificadas, es indudable que incluye a la libertad personal, *que es una categoría específica equivalente a la libertad de movimiento o deambulatoria*[35].

El derecho a la libertad personal se reconoce en los artículos 1°, 14 y 16 de la Constitución Federal, en el 2, 4 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, I y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombres, y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Específicamente en lo que corresponde a la regulación del derecho en nuestro sistema constitucional, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha sostenido que, en particular, el artículo 16 constitucional prevé un régimen general de libertades, entre las que se encuentra la libertad personal:

> "[la] *estructura de este precepto constitucional se traduce en dos distintas formas de proteger los derechos: los dos primeros párrafos de dicho artículo los consagran positivamente, y los párrafos subsecuentes señalan las posibles restricciones a las mismas; es decir, en qué supuestos el Estado puede generar afectaciones válidas a este derecho y bajo qué condiciones*".

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

[34] Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 21 de noviembre de 2007, párr. 52.

[35] Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1596/2014, en sesión del 03 de septiembre de 2014, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, pp. 30-31.
Al respecto, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la libertad de movimiento o deambulatoria se encuentra constitucionalmente protegida como una variante de la libertad personal, véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.

Esta prerrogativa se entiende inherente a la persona. Le permite moverse y actuar de acuerdo con su propia voluntad, y que la protege contra detenciones o cualquier otra medida ilegal o arbitraria que restrinja su autonomía física[36].

De lo anterior, se desprenden los siguientes elementos[37]:

- **Prerrogativa inherente a la persona**. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la libertad personal es un derecho cuya titularidad se encuentra condicionada, únicamente, a la pertenencia a la especie humana, lo que implica que toda persona debe gozar de aquél.

- **Permite a su titular moverse y actuar de acuerdo con su propia voluntad**. A través de este derecho se salvaguardan las actividades humanas de carácter físico, esto es, tangibles. Se dice, por ello, que es la especie de libertad que "cubre exclusivamente los comportamientos corporales, materiales, que presuponen la presencia física del titular del derecho y que se expresan normalmente en el movimiento físico"; se trata de la "libertad física" de la persona.

- **Protege a la persona contra detenciones o cualquier otra medida ilegal o arbitraria que restrinja su autonomía física**. Al ser un derecho que salvaguarda la libertad de movimiento de la persona, protege al ser humano en contra de todos aquellos actos que, sin fundamento legal y en forma caprichosa, la transgreden.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras[38], indicó que con la protección de la libertad se pueden salvaguardar "tanto la libertad física de los individuos como la seguridad personal, en un contexto en el que la ausencia de garantías puede resultar en la subversión de la regla de derecho y en la privación a los detenidos de las formas mínimas de protección legal".

[36] SCJN, "Derecho a la libertad personal", Serie Derechos Humanos, visible en el siguiente enlace: https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST_2014/000262595/000262595.pdf
[37] *Ídem*.
[38] Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003, párr. 77.

Respecto del artículo 7 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, en los casos Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador[39], entre otros, interpretó que protege exclusivamente el derecho a la libertad física y cubre los comportamientos corporales que presuponen la presencia física del titular del derecho y que se expresan normalmente en el movimiento físico. La seguridad también debe entenderse como la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física.

En el Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador[40], dicho Tribunal internacional afirmó que el artículo 7 de la Convención Americana tiene por contenido esencial la protección de la libertad del individuo contra toda interferencia arbitraria o ilegal del Estado.

Sin embargo, la Corte Interamericana le ha dado alcances más amplios al derecho de libertad personal, en ocasiones, incluso más allá de la interpretación como libertad física o de movimiento. En el Caso Gelman Vs. Uruguay y en el caso I.V. Vs. Bolivia[41], la citada Corte sostuvo en el primero que la libertad personal implica la posibilidad de todo ser humano de auto-determinarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, y en el segundo, que este incluye un concepto de libertad en un sentido extenso como la capacidad de hacer y no hacer todo lo que esté lícitamente permitido, es decir, constituye el derecho de toda persona de organizar, con arreglo a la ley, su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones.

Apuntados sus alcances, debe indicarse que, como todo derecho, este tampoco es absoluto. Tal como se adelantó anteriormente, el régimen constitucional del derecho a la libertad personal admite restricciones. Ese Alto Tribunal mexicano ha sustentado que dichas restricciones no deben ser arbitrarias, sino por el contrario, deben ser analizadas con especial rigor cuando son impuestas por el legislador, bajo la premisa de que la **limitación al derecho humano a la libertad personal tiene un carácter excepcional**, pues **la libertad es siempre la regla y la limitación o restricción siempre la excepción[42]**.

---

[39] Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 21 de noviembre de 2007, párr. 53.
[40] Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 140.
[41] Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016, párr. 151.
[42] Véase el caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador, *Óp. Cit.*, párr. 53.

En ese entendido, sólo puede hacerse bajo las condiciones y delimitaciones que establece el marco constitucional y convencional. De esta forma, para que la restricción al derecho a la libertad personal sea válida, es necesario que respete el principio de reserva de ley[43] y supere un test de proporcionalidad[44].

De esta manera, ese Alto Tribunal ha reiterado –de forma categórica– que esta restricción a la libertad personal tiene que estar plenamente justificada en aras de que se fundamente a partir del artículo 21 constitucional; es decir, en un Estado constitucional de derecho como el mexicano, no es posible aceptar que cualquier autoridad pueda limitar el ejercicio de la libertad deambulatoria, sin razones objetivas que sustenten tal afectación[45].

Por su amplitud, este derecho, al expresarse en distintas facetas como la penal, converge con diversos principios fundamentales como es la legalidad y la seguridad jurídica conforme a los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, así como con otros derechos humanos dada su inminente interrelación e interdependencia, tales como el derecho de propiedad o el derecho a la libre circulación previsto en el artículo 11 constitucional, que si bien se refiere en términos generales a la posibilidad de entrar y trasladarse en el interior del territorio nacional, una afectación o privación a la libertad personal en su expresión de libertad de movimiento podría incidir indirectamente en el goce de dicha libre circulación[46].

En conclusión, la libertad personal es reconocido como un derecho de primer rango y sólo puede ser limitado bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en armonía con la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en la materia, de manera que se salvaguarde su reconocimiento y protección de la manera más amplia, precisamente, bajo el principio *pro persona*[47].

---

[43] *Ibidem*, párr. 55 y 56.
[44] Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 139/2015, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de abril de 2018, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.
[45] Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 75.
[46] Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 8/2015, resuelta por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de marzo de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 70.
[47] Amparo directo en revisión 1596/2014, *Óp. Cit*. párr. 61.

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa combatida.

Expuestos los alcances del derecho humano a la libertad personal, ahora corresponde dilucidar si la disposición impugnada incide de alguna manera en su ejercicio.

Para iniciar con el análisis del dispositivo normativo en combate, resulta pertinente transcribirlo a continuación:

> "***Artículo 48***. *El municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas que causen los ciudadanos a su bando de policía o gobierno por los siguientes conceptos:*
>
> | *CONCEPTO* | *CUOTA EN PESOS* |
> |---|---|
> | ***I***. *(…)* | *(…)* |
> | ***II***. *Andar en la calle después de las 10:00 horas de la noche, en caso de menores de edad los padres de familia o tutores recibirán la sanción que corresponda.* | *1,000.00* |
> | *III. -XIII. (…)* | *(…)* |
>
> "

Del diseño normativo del artículo tildado de inconstitucional se desprenden los siguientes elementos:

Artículo 48, fracción II, de la Ley impugnada	
Sujeto acreedor de la multa:	Cualquier persona (incluidas infancias y adolescencias, en cuyo caso la recibirán la madre o padre de familia, o quien funja como tutor)
Conducta sancionada:	Andar en la calle después de las 10:00 horas de la noche.
Lugar:	Vía pública. (calle)
Efectos de la conducta:	No prevé
Sanción:	$1,000.00 pesos mexicanos

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

En ese sentido, teniendo en cuenta que la conducta sancionada por la disposición controvertida es "*Andar en la calle después de las 10:00 horas de la noche*", esta Comisión

Nacional de los Derechos Humanos considera que dicha configuración normativa transgrede el derecho fundamental a la libertad personal.

Lo anterior, porque a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo no existe motivo objetivo ni razonable, mucho menos base constitucional, para que la autoridad municipal imponga una sanción administrativa por el mero hecho de que una persona (cualquiera que sea, incluidas las infancias y adolescencias) se encuentren transitando o permaneciendo lícitamente en las calles del Municipio oaxaqueño de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe.

Ello, porque al amparo del derecho fundamental de libertad personal, todas las personas pueden moverse y actuar de acuerdo con su propia voluntad, con arreglo a la ley, sin que exista la posibilidad de que se vea restringida o limitada de forma ilegal o arbitraria, más allá de lo razonable.

Es decir, las personas en ejercicio de su derecho humano a la libertad personal tienen la posibilidad de hacer y no hacer todo lo que esté lícitamente permitido, es decir, cada individuo tiene la potestad de organizar, con arreglo a la ley, su vida individual y social, conforme a sus propias opciones y convicciones[48].

Sin embargo, en el caso de la norma impugnada, el Congreso oaxaqueño instauró medida arbitraria e injustificada que limita indebidamente la libertad personal de todas las personas que se encuentren en el Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, pues pretende controlar el horario de movilidad de las y los gobernados en que pueden encontrarse en las calles de esa municipalidad sin que sean acreedores a una multa económica.

A juicio de este Organismo Constitucional Autónomo la legislatura local insertó en el precepto controvertido una medida que contraviene el principio de no arbitrariedad, establecido en el artículo 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues si bien es cierto la libertad personal no es un derecho absoluto, también lo es que sus restricciones o limitaciones deben estar debidamente justificadas y bajo un sistema de excepciones.

[48] *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso I.V. Vs Bolivia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016, párr. 151.

En ese tenor, para que la limitación o restricción a la libertad personal sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional, no basta que esta se encuentre prevista en una ley, sino que debe superar un *test* de proporcionalidad, el cual consta de las siguientes etapas:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Idoneidad de la medida.
3. Necesidad de la medida.
4. Proporcionalidad en sentido estricto.[49]

Sobre el **primer punto**, debe examinarse si la limitación cumple con una **finalidad** constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, más no imperiosa, en nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del **segundo punto** del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta idónea, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella; en esta etapa basta con que la medida contribuya en algún modo y en algún grado el propósito que busca el legislador.

Por su parte, la **tercera grada** del *test* implica corroborar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado, es decir, que la medida adoptada efectivamente sea la más eficaz.

En la **última etapa del escrutinio**, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

En esa misma tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sustentado que no es suficiente que toda causa de privación o restricción al derecho a la libertad

[49] Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 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, Tomo II, noviembre de 2016, p. 915, de rubro: "***TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL***".

esté prevista en la ley, sino que es necesario que esa ley y su aplicación sean compatibles con la Convención, es decir, que respeten los requisitos que a continuación se detallan, a efectos de que dicha medida no sea arbitraria:

> *"i) que la **finalidad** de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea legítima. Valga señalar que este Tribunal ha reconocido como fines legítimos el asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia;*
> *ii) que las medidas adoptadas sean las **idóneas** para cumplir con el fin perseguido;*
> *iii) que sean **necesarias**, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto. Por esta razón el Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a éste deba ser excepcional, y*
> *iv) que **sean medidas que resulten estrictamente proporcionales**, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida."*[50]

En ese sentido, si la limitación o restricción a la libertad personal no contiene motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a mencionado examen, indiscutiblemente se trata de una medida arbitraria, contraria al parámetro constitucional y convencional.

En el caso concreto, por cuanto hace a la **primera grada del *test***, se advierte que no existe una finalidad constitucionalmente imperiosa que persiga la medida, pues a juicio de esta Comisión Nacional imponer una sanción pecuniaria de $1,000.00 pesos a quien a, por el simple hecho de "*ande en la calle después de las 10:00 horas de la noche*" no produce la lesión a un bien jurídicamente tutelado.

Máxime, teniendo en cuenta que la sanción impuesta por el Congreso local versa por la mera circunstancia de que una persona se encuentre, ya sea trasladándose o reuniéndose, en las calles del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, sin que dicha conducta generé algún tipo de alteración al orden público, social, o represente un actuar ilegal.

---

[50] *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Yvon Neptune Vs Haití, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008, párr. 98.

Por consiguiente, es evidente que el precepto reclamado carece un fin constitucionalmente válido para que se restrinja la libertad de las personas en el Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe.

Ad cautelam, si ese Alto Tribunal Constitucional estima que el precepto en combate sí persigue un fin constitucionalmente imperioso, como lo es salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, lo cierto es que la medida controvertida **no es idónea ni necesaria** para conseguir los fines buscados.

Lo anterior es así, porque el simple hecho de que una persona se encuentre en las calles del Municipio oaxaqueño de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, después de las 10:00 horas de la noche, no quiere decir que sea con fines ilegales, de lo contrario, sería admitir como premisa válida que toda aquella persona que se halle en las vías públicas después de ese horario es con fines ilegales o con el objeto de irrumpir el orden público y la paz social.

Ahora bien, en el caso de que se pretenda afirmar que el objeto de la medida combatida es salvaguardar la integridad de las propias personas que podrían encontrarse en las calles de esa municipalidad en ese horario, pues así no se colaría en una situación de vulnerabilidad para ser víctima de algún delito, por poner un ejemplo; cierto es que aludida aseveración no es admisible, por el contrario, demuestra que **la medida impugnada no es idónea ni necesaria** para conseguir dicho fin, pues en su caso el Estado Oaxaqueño efectivamente debería garantizar la seguridad pública a las personas que habitan y transitan en dicho Municipio, a tal grado que les permita moverse libremente en cualquier horario, sin temor a ser víctimas de conductas ilícitas.

En suma, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024 constituye una medida arbitraria, que limita sin base constitucional y convencional la libertad personal, pues impide que las personas que se encuentren en ese Municipio se desplacen y/o permanezcan en las calles o vialidades públicas de ese territorio libremente después de las 10:00 horas de la noche, sin que puedan ser multados por ello.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

Se enfatiza, el simple hecho de "*andar en las calles después de las 10:00 horas de la noche*" no propicia en sí mismo la alteración del orden público o atenta contra la seguridad pública y de las personas, ni mucho menos de la paz social, que implique necesariamente la imposición de una sanción pecuniaria, pues como se afirmó dicha actuación constituye el ejercicio pleno de la libertad personal.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez del artículo 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Distrito Mixe, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, por ser contrario al parámetro de regularidad constitucional.

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).

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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 los 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
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

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

CVA