

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 13 de mayo 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 diversos preceptos de 46 Leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, expedida mediante distintos decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el pasado 13 de abril de 2024.

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

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	4
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	4
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	9
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	9
VI. Competencia.....	9
VII. Oportunidad en la promoción.....	10
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	10
IX. Introducción.....	11
X. Conceptos de invalidez.....	12
PRIMERO.....	12
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	12
B. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	16
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	18
SEGUNDO.....	28
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información.....	28
B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado.....	34
TERCERO.....	39
A. Alcances del principio de taxatividad.....	40
B. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos.....	44
1. Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar actitudes, expresiones consideradas contrarias a los principios morales.....	49
2. Infracción por faltar al respeto, insultos, ofensas y agresiones verbales a autoridades.....	54
3. Infracción participar en juegos de cualquier índole en la vía pública.....	58
CUARTO.....	59
A. Libertad de reunión.....	60
B. Inconstitucionalidad de los dispositivos normativos controvertidos.....	62
QUINTO.....	64

A. Derecho a la igualdad y no discriminación.....	65
B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	69
SEXTO.....	71
A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad ....	72
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa combatida.....	76
SÉPTIMO.....	86
A. Núcleo esencial del derecho a la identidad en México.....	87
B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado.....	92
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	95
A N E X O S .....	96



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 28, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 35, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 52, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teozacoalco, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 59, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas, Distrito Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ildefonso Sola, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
6. Artículo 54, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reyes Etna, Distrito de Etna, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
7. Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Loxicha, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
8. Artículo 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuyamecalco Villa de Zaragoza, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

9. Artículo 34, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Piedras, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
10. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tejúpam de la Unión, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
11. Artículo 52, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
12. Artículo 48, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
13. Artículo 41, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yogana, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
14. Artículo 38, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Ixcuintepepec, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
15. Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
16. Artículo 19, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazulápam del Espíritu Santo, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
17. Artículo 60, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilápam de Guerrero, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
18. Artículo 29, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatlán Villa de Flores, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
19. Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ticuá, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
20. Artículo 51, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Cuauhtémoc, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
21. Artículo 49, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Abasolo, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
22. Artículo 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
23. Artículo 35, fracciones I y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
24. Artículo 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
25. Artículo 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, Cuna de la Independencia de Oaxaca, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

26. Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito Juárez, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
27. Artículo 38, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Ayuquila, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
28. Artículo 64, inciso ñ, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
29. Artículo 60, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Distrito de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

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

1. Artículo 52, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

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

1. Artículo 49, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago del Río, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 75, incisos c), qqj), en la porción normativa “grupos o”, ttt), xxx), gggg), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 79, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecmatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 62, en las porciones normativas “Insultos y agresiones a la autoridad” y “2,000”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 78, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teozacoalco, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
6. Artículo 105, fracción XII, incisos c), d), g) y j), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas, Distrito Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
7. Artículo 67, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ildefonso Sola, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
8. Artículo 42, fracciones III, en la porción normativa “que ofenda la moral o”, y XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

9. Artículo 85, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reyes Etna, Distrito de Etna, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
10. Artículo 48, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
11. Artículo 95, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
12. Artículo 104, fracción I, inciso k), numeral 2, Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
13. Artículo 66, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Tlacolulita, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
14. Artículo 87, fracciones XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
15. Artículo 49, letra A, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Piedras, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
16. Artículo 72, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tejúpam de la Unión, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
17. Artículo 75, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
18. Artículo 54, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
19. Artículo 75, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
20. Artículo 49, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe de Ramírez, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
21. Artículo 119, fracción VII, incisos b), f), e i), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuilápam de Guerrero, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
22. Artículo 58, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Aloápam, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
23. Artículo 53, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

24. Artículo 110, fracciones V, VII, en la porción normativa "*y/o verbal*", y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Quialana, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
25. Artículo 121, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, Cuna de la Independencia de Oaxaca, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
26. Artículo 109, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

**d) Establecimiento de infracciones que limitan la libertad de reunión:**

1. Artículo 75, inciso uuu), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 87, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

**e) Infracciones discriminatorias por pernoctar en la vía pública:**

1. Artículo 75, inciso dddd), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

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

1. Artículo 104, fracción III, inciso j), numeral 6, en la porción normativa "*con deficiencias mentales, o*", Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

**g) Cobros por registro de nacimiento:**

1. Artículo 54, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atlatlaha, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

Mencionados ordenamientos fueron publicados mediante distintos decretos en el Periódico Oficial de esa entidad el día 13 de abril de 2024.

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

- 1º, 4º, 6º, 9º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 3, 9, 13, 15, 18, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 16, 17, 19, 21, 24 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 1, 4, 5, 8, 12, 14, 17 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho de acceso a la información.
- Derecho a la identidad.
- Libertad de reunión.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Principio de legalidad.
- Principio de interés superior de la niñez.

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

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

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

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 13 de abril de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 14 del mismo mes, al lunes 13 de mayo de 2024, por lo que, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

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

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al

---

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

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

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

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

diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de 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

---

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

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

contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

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

**PRIMERO.** Los artículos precisados en el inciso a) del apartado III del presente escrito, contenidos en 29 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 Fede.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de 29 municipios del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, precisados en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, 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.

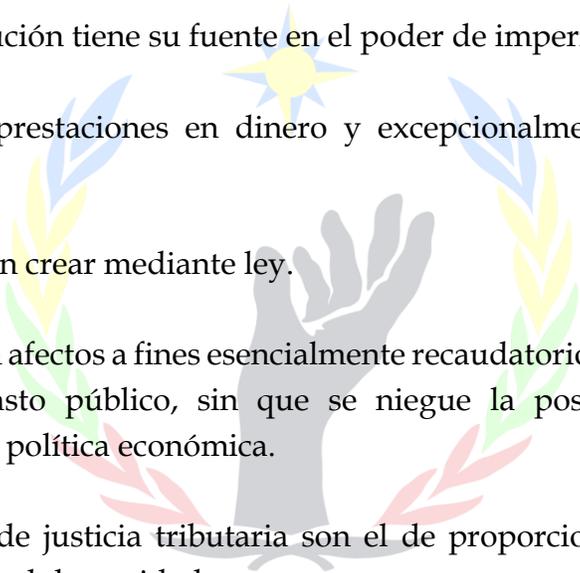
Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto las normas objeto de control constitucional, para así definir si se apartan o no de la Norma Fundamental.

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

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos y se consagran los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad,

los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

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

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

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

*Defendemos al Pueblo*

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.

---

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

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

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

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

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**<sup>5</sup>, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad implica que la determinación de las cuotas correspondientes por

---

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

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

ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**<sup>6</sup>

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

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

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales 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

---

<sup>6</sup> *Ídem.*

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

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

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

## **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

---

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

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

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:

- 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 29 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.

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

Ley	Artículo						
Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	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 border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Concepto</th> <th style="width: 25%;">Cuota en pesos</th> <th style="width: 25%;">Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="height: 20px;"> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad			
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad					

	II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Por Evento
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 35.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota en pesos</b>	
	II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tezacoalco, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 52.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota (pesos)</b>	<b>Periodo</b>
	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Por evento
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas, Distrito Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 59.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota en pesos</b>	<b>Periodicidad</b>
	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Por evento
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Ildefonso Sola, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 47.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota en pesos</b>	
	I. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	100.00	
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Reyes Etna, Distrito de Etna, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 54.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota en pesos</b>	<b>Periodicidad</b>
	II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	Por evento
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Loxicha,</b>	<b>Artículo 40.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		

Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en Pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</td> <td>5.00</td> </tr> </tbody> </table>		Concepto	Cuota en Pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00			
	Concepto	Cuota en Pesos							
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00								
Ley de Ingresos del Municipio de Cuyamecalco Villa de Zaragoza, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<p><b>Artículo 27.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Certificaciones de documentos existentes en los archivos municipales.</td> <td>30.00</td> </tr> </tbody> </table>		Concepto	Cuota en pesos	I. Certificaciones de documentos existentes en los archivos municipales.	30.00			
Concepto	Cuota en pesos								
I. Certificaciones de documentos existentes en los archivos municipales.	30.00								
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Piedras, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<p><b>Artículo 34.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> <th>Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</td> <td>5.00</td> <td>evento</td> </tr> </tbody> </table>			Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	evento
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad							
II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	evento							
Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tejúpam de la Unión, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<p><b>Artículo 41.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos (sic)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los Archivos Municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales</td> <td>50.00</td> </tr> </tbody> </table>			Concepto	Cuota en pesos (sic)	I. Copias de documentos existentes en los Archivos Municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	50.00		
Concepto	Cuota en pesos (sic)								
I. Copias de documentos existentes en los Archivos Municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	50.00								
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<p><b>Artículo 52.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos (por evento)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Certificación de copias de documentos en los archivos de las oficinas municipales</td> <td>50.00</td> </tr> <tr> <td>II. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td>5.00</td> </tr> </tbody> </table>			Concepto	Cuota en pesos (por evento)	I. Certificación de copias de documentos en los archivos de las oficinas municipales	50.00	II. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00
Concepto	Cuota en pesos (por evento)								
I. Certificación de copias de documentos en los archivos de las oficinas municipales	50.00								
II. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00								
Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<p><b>Artículo 48.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota (pesos)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>III. Copia certificada de documentos del archivo municipal</td> <td>100.00</td> </tr> </tbody> </table>			Concepto	Cuota (pesos)	III. Copia certificada de documentos del archivo municipal	100.00		
Concepto	Cuota (pesos)								
III. Copia certificada de documentos del archivo municipal	100.00								

<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Yogana, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 41.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="618 327 1395 436"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>III. Certificaciones de documentos Oficiales por la Secretaría Municipal</td> <td>50.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	III. Certificaciones de documentos Oficiales por la Secretaría Municipal	50.00		
Concepto	Cuota en pesos						
III. Certificaciones de documentos Oficiales por la Secretaría Municipal	50.00						
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Ixcuintepéc, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024</b></p>	<p><b>Artículo 38.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="618 611 1395 716"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</td> <td>3.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	3.00		
Concepto	Cuota en pesos						
II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	3.00						
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Minas, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 35.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="618 856 1395 1031"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> <th>Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copia de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</td> <td>5.00</td> <td>Por evento</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	I. Copia de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	Por evento
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad					
I. Copia de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	Por evento					
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tamazulápam del Espíritu Santo, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 19.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="618 1171 1395 1346"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> <th>Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</td> <td>5.00</td> <td>Por hoja</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	Por hoja
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad					
II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	Por hoja					
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Cuilápam de Guerrero, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 60.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="618 1486 1395 1591"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>XIII. Copias de documentos existentes en los archivos municipales</td> <td>5.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	XIII. Copias de documentos existentes en los archivos municipales	5.00		
Concepto	Cuota en pesos						
XIII. Copias de documentos existentes en los archivos municipales	5.00						
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Mazatlán Villa de Flores, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 29.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="618 1732 1395 1795"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> <th>Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad			
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad					

	II. Copia de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	Por evento				
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ticuá, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 35.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivado de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</td> <td>5.00</td> </tr> </tbody> </table>		Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivado de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00	
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por hoja, derivado de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00						
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Cuauhtémoc, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 51.</b> 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:						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en Pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</td> <td>5.00</td> </tr> </tbody> </table>		Concepto	Cuota en Pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00	
Concepto	Cuota en Pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00						
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Abasolo, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 49.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>II. Expedición de certificados de copias de documentos existente en los archivos del H. Ayuntamiento.</td> <td>50.00</td> </tr> </tbody> </table>		Concepto	Cuota en pesos	II. Expedición de certificados de copias de documentos existente en los archivos del H. Ayuntamiento.	50.00	
Concepto	Cuota en pesos						
II. Expedición de certificados de copias de documentos existente en los archivos del H. Ayuntamiento.	50.00						
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 33.</b> 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:						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</td> <td>5.00</td> </tr> </tbody> </table>		Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00						
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Armenta, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 35.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td>5.00</td> </tr> </tbody> </table>		Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00						
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Cacalotepec, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 27.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> </tbody> </table>		Concepto	Cuota en pesos			
Concepto	Cuota en pesos						

	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las Oficinas Municipales.	5.00	
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, Cuna de la Independencia de Oaxaca, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024</b>	<b>Artículo 79.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota (En pesos)</b>	
	I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.	5.00	
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Chiquihuitlán de Benito Juárez, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 35.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota en pesos</b>	<b>Periodicidad</b>
	I. Copia de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	3.00	Por evento
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San José Ayuquila, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 38.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota (PESOS)</b>	
	IV. Certificación de documentos Municipales	35.00	
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024</b>	<b>Artículo 64.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota en pesos</b>	<b>Periodicidad</b>
	ñ) Por cada copia adicional certificada	5.00	Por evento
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Distrito de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 60.</b> El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota en pesos</b>	
	II. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	

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

- Por copias, o copias simples:
  - Por hoja se exige el pago de \$5.00 y \$50.00 pesos, y
  - No especifican si es por una hoja o por la integridad de un expediente, de \$3.00 y \$5.00 pesos.
- Por la expedición de fotocopias certificadas o certificaciones de copias de documentos, el costo es de \$30.00 pesos a \$100.00 pesos.
- Por hoja adicional certificada, la cuota es de \$5.00 pesos, sólo en el caso del Municipio de Santiago Juxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca.

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.

En ese contexto, este Organismo Nacional advierte que las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, pues **las tarifas no guardan relación directa con los gastos que representa la prestación de tales servicios a los municipios involucrados.**

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

En ese sentido, si las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública

como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la determinación de las cuotas respectivas, el legislador tomará en cuenta el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, y así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

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

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

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

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

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**<sup>10</sup>.

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**<sup>11</sup>, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite<sup>12</sup>.

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 ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

<sup>11</sup> *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.

<sup>12</sup> Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *op. cit.*, párr. 94.

<sup>13</sup> Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta

Además, se advirtió que diversas normas de 25 de las 29 leyes de ingresos municipales de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, prevén tarifas que 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 normativas, colocando en situación de desventaja a las personas que soliciten este servicio, pues no se tendrán certeza sobre el costo a enterar.

En el mismo sentido, el inciso ñ) del artículo 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juchitán, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 es imprecisa, ya que establece una cuota "*Por cada copia adicional certificada*", sin que se precise en la propia disposición ni en el resto de los incisos contenidos en el mismo artículo, a partir de qué momento se considera que la copia certificada es "*adicional*".

Esto es, para aplicar el cobro de \$5.00 pesos a que se refiere el mencionado inciso ñ) de la Ley municipal en comento, es necesario que el sujeto obligado a su pago tenga conocimiento a partir de qué cantidad de fojas se considera que las subsecuentes tendrá el carácter de *adicionales*. No obstante, el precepto no hace ninguna precisión al respecto, lo que genera incertidumbre sobre los supuestos de aplicación de la norma, en el entendido de que otras tarifas previstas para copias certificadas no especifican si será la cuota por hoja, legajo o cuadernillo, ni de alguna de ellas se desprende un tope mínimo o máximo de fojas que lo integren y que pueda resultar de utilidad para conocer el alcance de "*copia adicional*" indicado en el precepto cuestionado.

La situación descrita también propicia arbitrariedad en la aplicación del dispositivo jurídico impugnado, pues derivado de que no es clara, puede ser interpretado de diversas formas por la autoridad competente.

Por lo anterior, se estima que algunas de las disposiciones impugnadas, 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 sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de veintinueve municipios oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2024, señalados en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, son contrarias 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 las expulse del sistema jurídico de la entidad.

**SEGUNDO. El artículo 52, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, establece una cuota injustificada por la reproducción de la información pública solicitada, en copias certificadas.**

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

En el presente concepto de invalidez se argumenta que el artículo impugnado de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para explicar la inconstitucionalidad en que incurre la norma reclamada, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que el precepto en combate, al establecer el pago de un derecho por la entrega de la información pública solicitada en copia certificada se traduce en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota prevista no se justifica mediante bases objetivas, dado que el costo de los materiales empleados no guarda una relación congruente con la tarifa establecida.

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho

de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).<sup>14</sup>

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).<sup>15</sup>

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).<sup>16</sup>

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, que informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).<sup>17</sup>

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación

---

<sup>14</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."

<sup>15</sup> *Ídem.*

<sup>16</sup> *Ídem.*

<sup>17</sup> *Ídem.*

que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compone de las características siguientes:

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

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

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>18</sup> ha establecido lo siguiente:

---

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a esa información.

Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.<sup>19</sup>

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.<sup>20</sup>

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

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

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo

---

<sup>19</sup> *Ídem.*

<sup>20</sup> Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

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

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

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

En conclusión, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, siempre que dichas cuotas se fijen de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

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

## **B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado**

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se presentan los motivos por los que se estima inconstitucional el precepto controvertido de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, que contempla una tarifa injustificada por la reproducción de la información solicitada en copias certificadas.

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

*“Artículo 52. 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:*

<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>
<i>II. Certificaciones de documentos existentes, derivado de solicitudes de acceso a la información</i>	<i>5.00</i>

*(...)”*

De lo anterior, es posible advertir que el Congreso oaxaqueño estableció una cuota por el monto de \$5.00 pesos mexicanos, por concepto de reproducción de información solicitada en copias certificadas, que deriven de solicitudes de acceso a la información pública.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señalada cuota es contraria al orden constitucional, pues de un ejercicio de contraste entre lo que dispone la norma impugnada y lo establecido en la Norma Fundamental, su contenido normativo **se aleja del principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información.**

Ello pues, como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; así, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

En otras palabras, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Ahora, en la inteligencia de que, tal como se ha explicado, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; consecuentemente, si el Congreso oaxaqueño estableció costos por su reproducción y sin justificarlos, vulneró ese derecho humano.

Así, para estudiar la validez de la disposición impugnada, que prevé cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinarse si dichas tarifas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.<sup>21</sup>

---

Lo anterior, poque 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

---

<sup>21</sup> Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que las y los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.<sup>22</sup>

En esa virtud, los materiales que adquieran el Municipio involucrado para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>23</sup>

Adicionalmente, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal Constitucional que, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**<sup>24</sup>

En el caso concreto, se sostiene que la norma se aleja de ese estándar constitucional, pues el cobro por la información entregada **en copias certificadas** no está justificado con base en el valor real del material utilizado para su reproducción.

Dicho en otras palabras, el Congreso local estableció una cuota que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentra justificada objetivamente, es decir, no encuentra sustento en el costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información pública solicitada, en ejercicio del derecho humano consagrado en el artículo 6° de la constitución.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>23</sup> *Ídem*.

<sup>24</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

Pues para que ello quedará debidamente justificado el legislador debió expresar el desglose de gastos de los materiales utilizados para expedir copias certificadas, es decir, la metodología empleada para definir la cuota, al no hacerlo es imposible concluir que la tarifa prevista en el precepto reclamado sea razonable y justificada.

Por ende, se insiste en que para que la cuota contenida en la norma impugnada sea acorde con el parámetro de constitucionalidad expuesto anteriormente, el Congreso local debió puntualizar en el dictamen correspondiente y de forma explícita los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a la misma, como pudiera ser –por ejemplo– señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, entre otros, circunstancia que, como ya se indicó, no aconteció.

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

Adicionalmente, ya que se trata de la reproducción de información en copias certificadas, es importante tener en cuenta que aun cuando dicho servicio no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, ya que también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entre el ente estatal y el peticionario no es ni puede ser de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para el Estado**, sino que, además de que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado<sup>25</sup> –al sustentarse la solicitud en el ejercicio del derecho de acceso a la información– debe observar el principio de gratuidad que lo rige, en los términos ya expuestos.

En ese tenor, partiendo de que recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro previsto en la norma controvertida por la certificación de la información pública atiende únicamente al valor de los materiales empleados, por ser un imperativo derivado del principio de gratuidad en la entrega de información pública<sup>26</sup>, sin que exista razonamiento alguno que justifique tales cobros sobre una

---

<sup>25</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

<sup>26</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

base objetiva, **ello sólo puede significar que las cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria**, por lo que es inconcuso que la norma combatida transgrede el artículo 6° de la Constitución Federal.

En consecuencia, el artículo 52, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, se estima es inconstitucional, ya que el cobro por la certificación de la información pública solicitada, no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.<sup>27</sup>

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

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera trascendental destacar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversos medios de control de la constitucionalidad, en los que se han impugnado leyes de ingresos de los municipios del estado de Oaxaca para ejercicios fiscales anteriores<sup>28</sup>, ha sido consistente en declarar la invalidez de normas similares a la impugnada en el presente escrito, en los cuales ha vinculado y exhortado al Congreso del estado de Oaxaca para que en lo futuro se abstuviera de incurrir en los mismos vicios de invalidez.

*Defendemos al Pueblo*

Particularmente, se resalta lo determinado por el Pleno de ese Tribunal Constitucional en la acción de inconstitucionalidad 104/2023 y su acumulada 105/2023, en el cual se declaró la invalidez del artículo 62, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, por prever una cuota, de \$5.00 pesos mexicanos, por la

---

<sup>27</sup> Así lo ha resuelto en diversos precedentes ese Máximo Tribunal Constitucional, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 y 104/2020.

<sup>28</sup> Véanse las acciones de inconstitucionalidad 51/2021, 75/2021, 77/2021 y 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, 104/2023 y su acumulada 105/2023.

certificación de documentos existentes, derivado de solicitudes de acceso a la información, ya que el legislador local en ningún momento razonó el por qué y la manera en que fijó dicha cuota<sup>29</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, es indubitable que el Congreso del estado de Oaxaca soslayó la invalidez decretada en el precedente de referencia, pues de nueva cuenta estableció una tarifa que adolece de los mismos vicios de inconstitucionalidad en la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

En conclusión, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno que declare la invalidez del artículo 52, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, al ser contrario al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al derecho fundamental multirreferido, con base a los criterios sostenidos en los precedentes señalados.

**TERCERO. Los artículos precisados en el apartado III, inciso c), 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 cualquier autoridad o personas; así como injuriar a cualquier persona que asista a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos.
- 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**

---

<sup>29</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 104/2023 y su acumulada 105/2023, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de diciembre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, párr. 91-120.

**se actualiza el supuesto y, por ende, la imposición de una sanción, por lo que genera incertidumbre jurídica.**

A continuación se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos combatidos de las veintiséis leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, enunciadas en el inciso c) del apartado 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<sup>30</sup>.

---

30 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.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.<sup>31</sup>

A la luz de lo anterior es que la doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.<sup>32</sup>

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

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

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro “*PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.*”

<sup>32</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

<sup>33</sup> *Ibidem.*

Por ende, el principio supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**,<sup>34</sup> pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

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

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>35</sup>

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

*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

---

<sup>34</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

<sup>35</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”**.

textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>36</sup>

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

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.<sup>37</sup>

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup>Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro ***"TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE"***.

<sup>37</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro ***"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."***

<sup>38</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

Específicamente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.<sup>39</sup>

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

#### **B. Inconstitucionalidad de los preceptos 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 c), 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 veintiséis leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, precisadas en el inciso c), 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.

---

<sup>39</sup> Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro “EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 33.

Para demostrar lo anterior resulta permitiente 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 San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltas a los reglamentos municipales.	De \$677.71 a \$2,033.13 pesos
	Formas u organizar grupos en la vía pública que causen molestias a las personas o familias. (sic)	De \$1,355.42 a \$2,710.84 pesos
	Proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos dentro de cualquier dependencia de la administración pública municipal.	De \$1,355.42 a \$2,710.84 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Teozacoalco, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Proferir palabras altisonantes procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros.	\$300.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas, Distrito Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión con palabras.	De \$1,600.00 a \$2,400.00 pesos
	Actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión.	De \$2,000.00 a \$4,000.00 pesos
	Escandalizar en la vía pública de acuerdo a lo establecido en el bando de policía.	De \$2,000.00 a \$3,500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Exhibir carteles, anuncios, revistas o cualquier otro medio de comunicación que ofenda la moral.	\$1,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tonameca, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Causar escándalos en domicilios particulares	\$8,688.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión.	95 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Topiltepec, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Causar escándalos en estado de ebriedad.	\$300.00 pesos

Ley de Ingresos del Municipio de Cuilápam de Guerrero, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Escandalizar en la vía pública.	De \$438.24 a \$876.48 pesos
	Realizar actos que constituyan faltas a la moral en la vía pública.	De \$2,191.20 a \$5,112.80 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Quialana, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltas a la moral.	\$5,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, Cuna de la Independencia de Oaxaca, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Escándalo en la vía pública (insultos o falta de respeto a las y los ciudadanos).	\$407.50

Multa por faltar al respeto, insultar, agredir verbalmente autoridades.		Monto de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago del Río, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltas de respeto a la Autoridad y/o Cuerpos Policiacos en uso de sus funciones.	\$1,000.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltar de respeto a la autoridad municipal y/o cuerpos policiales en uso de sus funciones.	De \$271.08 a \$2,710.84 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultar a las autoridades y a los cuerpos policiacos municipales en uso de sus funciones.	\$1,500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultos y agresiones a la autoridad.	\$2,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas, Distrito Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultos a la Autoridad (palabras o señas obscenas).	De \$1,800.00 a \$3,600.00 pesos

Ley de Ingresos del Municipio de San Ildefonso Sola, Distrito de Sola de Vega, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltas a la Autoridad Municipal en uso de sus funciones y/o cuerpos policiacos.	\$2,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Agredir a policías en horario de servicio.	\$2,000 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Reyes Etna, Distrito de Etna, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Agredir verbalmente a la autoridad durante el ejercicio de sus funciones	\$1,500 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultar a las Autoridades o cuerpos policiacos municipales en uso de sus funciones.	\$700 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Tlacolulita, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltas a la autoridad municipal en ejercicio de sus funciones.	\$2,000 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024	Por falta de respeto y/o insulto a la Autoridad Municipal en uso de sus funciones.	\$2,500 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Piedras, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Falta a la autoridad en el ejercicio de sus funciones.	\$500 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tejúpam de la Unión, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltas a la Autoridad y/o cuerpos policiacos en uso de sus funciones.	\$800 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Sinaxtla, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultar a las autoridades municipales y/o cuerpos policiacos en uso de sus funciones.	\$2,500 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro	Insultar a las autoridades municipales.	\$500.00 pesos

Topiltepec, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.		
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultos a la autoridad municipal y/o cuerpos policiacos en uso de sus funciones.	\$1,000 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe de Ramírez, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Falta de respeto a la autoridad municipal y/o cuerpos policiales en uso de sus funciones.	\$500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Cuilápam de Guerrero, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insulte a las Autoridades o a los Cuerpos Policiacos municipales y a toda aquella persona que ostente una Representación Popular.	De \$876.48 a \$1,826.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Aloápam, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultos a la autoridad durante el ejercicio de sus funciones.	\$500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultar a la Autoridad Municipal.	\$3,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Quialana, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Por faltas a las autoridades reconocidas por la ley o por la asamblea general durante el ejercicio de sus funciones.	\$3,000.00 pesos
	Por agresión verbal a los elementos policiacos durante el ejercicio de sus funciones.	\$3,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Falta de respeto a la autoridad y/o cuerpos policiales en uso de sus funciones.	\$600.00 pesos

Multa por juegos en vía pública		Cuota de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Efectuar juegos o prácticas de deporte en la vía pública que causen molestias a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo.	De \$271.08 a \$1,355. 24 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, expresiones consideradas contrarias a los principios morales.**

Sobre este tema, los preceptos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, San Pedro Tezacoalco, Distrito de Nochixtlán, San Agustín de las Juntas, Distrito Centro, Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, Santa María Tonameca, Distrito de Pochutla, San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, San Pedro Topiltepec, Distrito de Teposcolula, Cuilápam de Guerrero, Distrito del Centro, San Bartolomé Quialana, Distrito de Tlacolula, y Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, Cuna de la Independencia de Oaxaca, Distrito de Huajuapán, establecen como infracciones:

- Realizar escándalos en la vía pública, en domicilios particulares, ya sea por estar en estado de ebriedad o no.
- Efectuar actos o exhibir carteles, anuncios, revistas o cualquier otro medio de comunicación que sean contrarios u ofendan a la moral.
- Proferir palabras o ejecutar actos, gestos, actitudes, señas o cualquier forma de expresión que sean irrespetuosos, altisonantes, procaces, obscenos o injuriosos en lugares públicos, espectáculos o diversión.
- Formar u organizar grupos en la vía pública que causen molestias a las personas o familias.
- Faltas a los reglamentos municipales.

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 o domicilios particulares, faltas a la moral, expresarse con palabras, señas, actitudes o gestos serán calificados como obscenos, injuriosos, irrespetuosos, altisonantes o procaces; exhibir carteles, anuncios, revistas o cualquier otro medio de comunicación que ofenda la moral, así como, organizaciones o formación de grupos en la vía pública que se estimen causan molestias a las personas o familias.*

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”, actos o exhibición de carteles, anuncios, revistas o cualquier otro medio de comunicación que sean contrarios u ofendan a la moral, se expresen con palabras o hacer señas o gestos obscenos o indecoros e incluso que se organicen o formen grupos en la vía pública que causen molestias a las personas o familias, 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 configuran alguno de los supuestos previstos en los dispositivos normativos en combate.

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.

Por otra parte, por lo que hace al supuesto previsto en la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, relativo a “*formar u organizar grupos en la vía pública que causen molestias a las personas o familias*”, no permite conocer plenamente cuándo podría significar una molestia la formación de grupos, sobre todo teniendo en cuenta que deriva del ejercicio legítimo de la libertad de reunión de las personas.

Además, es de precisarse que la simple creación de grupos en las vías públicas en sí misma no produce indefectiblemente “*molestias a personas o familias*”, ni mucho menos la configuración de alguna conducta ilícita, por lo tanto, el precepto controvertido no sólo transgrede el derecho de seguridad jurídica, sino también trastoca el núcleo esencial de la libertad fundamental de reunión.

En otro orden, en cuanto a la hipótesis normativa de “*faltas a los reglamentos municipales*”, prevista en el diverso controvertido de la Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, se

advierte que únicamente establece sanciones por transgredir cualquier reglamento de esa Municipalidad, sin precisar expresamente la conducta sancionable.

En otras palabras, la norma controvertida otorga un amplio margen de aplicación para la imposición de multas ante las presuntas “faltas” a cualquier reglamento, sin que se conozca plenamente los supuestos que efectivamente constituyen una falta a dicha normativa, por lo que deviene inconstitucional.

Adicionalmente, en el caso de los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, San Pedro Tezacoalco, Distrito de Nochixtlán, San Agustín de las Juntas, Distrito Centro, Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, y San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, 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:

- *Proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos dentro de cualquier dependencia de la administración pública,*
- *Proferir palabras altisonantes procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros,*
- *Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión con palabras; así como realizar actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión,*
- *Exhibir carteles, anuncios, revistas o cualquier otro medio de comunicación que ofenda la moral,*

De las hipótesis normativas transcritas se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien se exprese *con palabras, señas, actitudes o gestos que sean calificados como obscenos, injuriosos, irrespetuosos, altisonantes o procaces en espectáculos o diversiones o en cualquier espacio público; se exhiban carteles, anuncios, revistas o cualquier otro medio de comunicación que ofenda la moral, 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, injurioso, altisonante, procaces o contravenga a la moral pública, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten, ya sea de carteles, anuncios, revistas o cualquier otro medio de comunicación, de espectáculos o diversión del que se trate, o por el simple hecho de que se encuentren en espacios públicos.

Al respecto, cabe mencionar que citadas expresiones constituyen una forma de manifestación de cada individuo, que el Estado no puede obligar se alineen a un lenguaje que sea sintáctico, gramatical y ortográficamente correcto y/o educado, pues la decisión de usar determinada forma de lenguaje pertenece al ámbito de la autonomía de cada persona<sup>40</sup>.

Además, conviene reiterar que si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto lo cierto es que tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias<sup>41</sup>, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>42</sup>

Asimismo, se enfatiza que las normas impugnadas aluden a manifestaciones expresadas con palabras, señas o gestos, así como plasmadas en carteles, anuncios, revistas o cualquier otro medio de comunicación o manifestadas en espectáculos o diversiones, por ejemplo conciertos, que bien podrían constituir una exteriorización artística, cultural, 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<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

<sup>41</sup> Tesis 1a./J. 31/2013 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.”***

<sup>42</sup> Lo anterior tiene apoyo en la tesis **1a. XXIV/2011** de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo III, p. 2912, del rubro: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.”***

<sup>43</sup> Véase la sentencia del caso *Jersild v. Dinamarca*, del veintitrés de septiembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 28.

En consecuencia, mencionados preceptos constituyen una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una exteriorización 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 San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, San Pedro Teozacoalco, Distrito de Nochixtlán, San Agustín de las Juntas, Distrito Centro, Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, Santa María Tonameca, Distrito de Pochutla, San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, San Pedro Topiltepec, Distrito de Teposcolula, Cuilápam de Guerrero, Distrito del Centro, San Bartolomé Quialana, Distrito de Tlacolula, y Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, Cuna de la Independencia de Oaxaca, Distrito de Huajuapam,, para el ejercicio fiscal 2024.

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

Las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santiago del Río, Distrito de Silacayoápam, San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán, Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, San Agustín de las Juntas, Distrito Centro, San Ildefonso Sola, Distrito de Sola de Vega, Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, Reyes ETLA, Distrito de ETLA, San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Asunción Tlacolulita, Distrito de Yautepec, San Dionisio Ocotlán, Distrito de Ocotlán, San Miguel Piedras, Distrito de Nochixtlán, Villa de Tejúpam de la Unión, Distrito de Teposcolula, San Andrés Sinaxtla, Distrito de Nochixtlán, San Pedro Topiltepec, Distrito de Teposcolula, San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, Guadalupe de Ramírez, Distrito de Silacayoápam, Cuilápam de Guerrero, Distrito del Centro, San Miguel Aloápam, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco, San Bartolomé Quialana, Distrito de Tlacolula, y Santiago Juxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, establecen, en términos generales, que serán consideradas infracciones la comisión de faltas de respeto, insultos con palabras o señas obscenas, 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.

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<sup>44</sup>.

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

---

<sup>44</sup> Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 6 de noviembre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 114 a 119.

protección constitucional de la libertad de expresión”. Esto se debe a motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.<sup>45</sup>

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.

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 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 cuestionados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santiago del Río, Distrito de Silacayoápan, San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán, Santiago Apóstol, Distrito de Ocotlán, San Agustín de las Juntas, Distrito Centro, San Ildefonso Sola, Distrito de Sola de Vega, Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, Reyes Etna, Distrito de Etna, San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Asunción Tlacolulita, Distrito de Yautepec, San Dionisio Ocotlán, Distrito de Ocotlán, San Miguel Piedras, Distrito de Nochixtlán, Villa de Tejúpam de la Unión, Distrito de Teposcolula, San Andrés Sinaxtla, Distrito de Nochixtlán, San Pedro Topiltepec, Distrito de Teposcolula, San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, Guadalupe de Ramírez, Distrito de

---

<sup>45</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 29 de octubre de 2020, pág. 35.

Silacayoápam, Cuilápam de Guerrero, Distrito del Centro, San Miguel Aloápam, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco, San Bartolomé Quialana, Distrito de Tlacolula, y Santiago Juxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, por generar incertidumbre jurídica.

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

El artículo 75, inciso xxx), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, establece que será una infracción administrativa “*efectuar juegos o prácticas de deporte en la vía pública que causen molestias a los vecinos o que interrumpan el tránsito vehicular de todo tipo*”.

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 juegos o prácticas de deporte que producen molestias a los vecinos o interrumpen el tránsito vehicular de todo tipo; 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 o prácticas deportivas, 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 molestia a las personas.

Sobre este último punto, consistente en validar si el juego o práctica deportiva 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.<sup>46</sup>

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez del artículo 75, inciso xxx), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, por ser incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

**CUARTO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, y San Dionisio Ocotlán, Distrito de Ocotlán, para el Ejercicio Fiscal 2024, precisados en el apartado III, inciso d), del presente escrito de demanda, prevén una multa por la celebración de bailes o fiestas públicas o privadas que carezcan del permiso de la autoridad municipal, la cual resulta inconstitucional, pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes a la autorización respectiva.**

Esta Comisión Nacional estima que los artículos precisados en el apartado III, inciso d), del presente escrito, al establecer una multa por la *“organización de bailes públicos de cualquier tipo”* y por la *“realización de fiestas públicas o privadas”* sin la autorización respectiva, restringe sin razón constitucional el derecho de reunión.

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

---

<sup>46</sup>Acciones de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023; 53/2023 y su acumulada 62/2023; 135/2023, y 104/2023 y su acumulada 105/2023.

## A. Libertad de reunión

El artículo 9º de la Norma Suprema establece la prohibición para las autoridades de coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Conforme a la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.<sup>47</sup>

De la anterior definición puede afirmarse que la libertad de reunión abarca todo tipo de aglomeración bajo cualquier motivación (sea de índole religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), tales como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre otras.

Igualmente, de la conceptualización del derecho humano en cuestión, puede desprenderse lo siguiente:

- **Elemento subjetivo**, referido a la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas).
- Naturaleza **temporal**, sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo, con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito<sup>48</sup>.
- **Objeto lícito**, que se presenta cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos.

---

<sup>47</sup> Tesis 1a. LIV/2010 de la Primera Sala de Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 927, del rubro: “**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.**”

<sup>48</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 31/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83, 84 y 85.

- Que sea **pacífica**, concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal, cuyo significado es que en una congregación de personas no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real<sup>49</sup>.
- La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje<sup>50</sup>.

Por tales connotaciones, es regla general que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual, la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.

Sentadas esas bases, es admisible afirmar que el ejercicio de la **libertad de reunión en el espacio público o privado no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público y privado dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional** ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio<sup>51</sup>.

En suma, la Constitución Federal reconoce como derecho fundamental el de reunirse con cualquier objeto, siempre que éste sea lícito y, a la vez, impone la prohibición para las autoridades de coartar dichas reuniones lícitas.

Finalmente, se menciona que en el ámbito internacional, el derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 20.1 de la Declaración Universal de Derechos

---

<sup>49</sup> *Ídem*.

<sup>50</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 11 de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 196.

<sup>51</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 115.

Humanos que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica; en el numeral 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho de reunión pacífica; y en los artículos XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Concretamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática que no debe ser interpretado restrictivamente.<sup>52</sup>

### B. Inconstitucionalidad de los dispositivos normativos controvertidos

Expuestos los alcances del derecho humano a la reunión, ahora corresponde dilucidar si las disposiciones impugnadas inciden de alguna manera en su ejercicio.

Para iniciar con el análisis de los dispositivos normativos en combate, resulta pertinente transcribirlos a continuación:

Ley	Artículo								
Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<p><b>Artículo 75.</b> El Municipio percibirá ingresos derivados de multas que se cobrarán por las siguientes faltas administrativas:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2" style="text-align: center;">Concepto</th> <th colspan="2" style="text-align: center;">Cuota (Pesos)</th> </tr> <tr> <th style="text-align: center;">De</th> <th style="text-align: center;">Hasta</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>uuu) Organizar bailes públicos de cualquier tipo sin el correspondiente permiso de la autoridad municipal.</td> <td style="text-align: center;">1,355.42</td> <td style="text-align: center;">3,388.5</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota (Pesos)		De	Hasta	uuu) Organizar bailes públicos de cualquier tipo sin el correspondiente permiso de la autoridad municipal.	1,355.42	3,388.5
Concepto	Cuota (Pesos)								
	De	Hasta							
uuu) Organizar bailes públicos de cualquier tipo sin el correspondiente permiso de la autoridad municipal.	1,355.42	3,388.5							
Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<p><b>Artículo 87.</b> El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">CONCEPTO</th> <th style="text-align: center;">CUOTA EN PESOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>XI. Realizar fiestas públicas o privadas sin autorización</td> <td style="text-align: center;">2,000.00</td> </tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	XI. Realizar fiestas públicas o privadas sin autorización	2,000.00				
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS								
XI. Realizar fiestas públicas o privadas sin autorización	2,000.00								

<sup>52</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

Como se advierte de su simple lectura, las disposiciones establecen una multa, cuyo importe oscila entre \$1,355.42 hasta \$3,388.50 pesos mexicanos, cuando se “*organicen bailes públicos de cualquier tipo*” y/o “*realicen fiestas públicas o privadas*” sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal, lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, transgrede la libertad de reunión, pues sujeta a una previa autorización municipal la conglomeración de sujetos con fines sociales.

Ello, porque obligan a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad para poder reunirse con motivos de índole social, incluso sin que se señale de manera expresa la utilización de vías públicas u otros bienes de uso común, que se aprovechen especialmente o que justificarán de algún modo la cuota, lo que confirma la inconstitucionalidad de la contribución, toda vez que ello permite suponer que los cobros y las anuencias municipales se realizarán por el simple hecho de llevar a cabo cualquier baile o fiesta pública o particular, cuestiones que pertenecen exclusivamente a la esfera privada de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.

Conforme a lo anterior, por la generalidad de las normas impugnadas que prevén la imposición de una multa cuando se celebren u organicen bailes y/o fiestas públicas o particulares, ya sea en espacios privados o públicos, careciendo del debido permiso de la autoridad municipal, resultan transgresoras del derecho a la libertad de reunión, toda vez que condicionan el ejercicio de este derecho a la obtención de la autorización respectiva.

Es decir, las normas reclamadas trastocan la libertad de reunión pues, sí con base al parámetro de control de regularidad constitucional, la observancia de aludida prerrogativa fundamental el Estado no puede condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización en espacios públicos, mucho menos cuando se tratan de lugares privados, donde las y los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio<sup>53</sup>.

En otros términos, la exigencia de la anuencia de la autoridad municipal para organizar y realizar bailes o fiestas públicas o particulares (sin especificar sea en

---

<sup>53</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 7/2022, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 25 de octubre de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 137.

espacios públicos o privados), con el fin de que no se imponga la sanción pecuniaria prevista en las normas impugnadas transgrede el derecho de reunión, ya que condiciona su ejercicio en áreas privadas y públicas a la obtención de una autorización, la cual carece de fundamento constitucional y convencional.

Por lo tanto, los preceptos en combate son claramente contrarios a la libertad fundamental de reunión, ya que no es posible limitar o condicionar su ejercicio tal como lo prevén las normas tildadas de inconstitucionales.

Es importante mencionar que ese Máximo Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 95/2020; 13/2021; 27/2021 y su acumulada 30/2021; 31/2021; 179/2021 y su acumulada 183/2021; 3/2023 y sus acumuladas 4/2023, 5/2023, 6/2023 7/2023, 8/2023, 9/2023, 10/2023, 12/2023, 13/2023, 14/2023, 21/2023, 24/2023, 48/2023 y 57/2023; 7/2022, 11/2022, 62/2023 y 105/2023, entre otras, ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de normas que preveían cobros de derechos para realizar eventos sociales, pues condicionaban el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez de los artículos precisados en el apartado III, inciso d), del presente curso, contenidos en las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, y de San Dionisio Ocotlán, Distrito de Ocotlán, para el ejercicio fiscal 2024, por ser contrarios al parámetro de regularidad constitucional.

**QUINTO. El diverso 75, inciso dddd), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación, previsto el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Lo anterior debido a que, prevé una multa que deviene en prácticas discriminatorias, pues impone sanciones a las personas que, por condiciones particulares, pernocten en parques o en vías públicas de esa municipalidad.**

En el presente apartado, se abordará la inconstitucionalidad del precepto 75, inciso dddd), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de

Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, ya que impone una multa por la comisión de la falta administrativa relativa a “pernoctar en parques o en la vía pública”.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se desarrollará en un primer apartado el contenido del derecho humano de igualdad y no discriminación; y posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada bajo mencionado parámetro.

### **A. Derecho a la igualdad y no discriminación**

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

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>54</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.

Por lo anterior, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y

---

<sup>54</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: “IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”

razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>55</sup>

Para sustentar lo anterior conviene recordar que esa Suprema Corte ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En el caso concreto, imponen multas por “Dormir en la calle o subir al transporte público en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga”, es decir se sanciona a aquellas personas que pernoctan en algún sitio público, resulta desproporcional y careciente de alguna justificación, por lo que, se presenta discriminación en razón de origen y condición social de las personas, luego entonces referidas disposiciones contienen una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal que atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto pagar una cantidad por el hecho de dormir en la calle.

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”

<sup>56</sup> Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria:

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>57</sup>

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

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>58</sup>

---

Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

<sup>57</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

<sup>58</sup> Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: *“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.”*

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

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

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

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>59</sup>

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

---

<sup>59</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

## B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Como se señaló al principio del presente apartado, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos la disposición normativa impugnada de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 vulnera el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, ello, porque prevé lo siguiente:

*“ARTÍCULO 75. El Municipio percibirá ingresos derivados de multas que se cobrarán por las siguientes faltas administrativas:*

CONCEPTO	CUOTA (PESOS)	
	De	Hasta
ddd) Pernoctar en parques o en la vía pública.	271.08	2,033.13

(...)”

Del texto transcrito se vislumbra que el Congreso local instauró una sanción pecuniaria que va desde los \$271.08 pesos hasta \$2,033.13 pesos mexicanos por concepto de falta administrativa por “pernoctar en parques o en la vía pública”; la cual transgrede el derecho fundamental de igualdad y no discriminación.

Ello, porque produce un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares—al encontrarse en estado de desventaja económica o en situación de calle— tiene la necesidad de dormir en los espacios públicos, como lo son parques y vías públicas, del Municipio oaxaqueño de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán.

Se insiste, este Organismo Constitucional Autónomo estima que es inconstitucional sancionar administrativamente a quien *pernocte en parques o vías públicas*, porque genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas que se encuentren en mencionada condición de vulnerabilidad o en situación de calle.

Ello se debe a que la norma tildada de inconstitucional —que impone una multa por dormir en lugares públicos— a pesar de encontrarse redactada en términos neutrales, sin incluir explícitamente a las personas en situación de calle o de vulnerabilidad, produce un efecto discriminatorio en perjuicio de aquellas que se ubican en un contexto de desventaja económica, social y/o estructural que les lleva a la necesidad de dormir en los espacios públicos de esa municipalidad.

En ese contexto, es indubitable que la norma en combate genera un trato diferenciado y desproporcionado, el cual se estima irrazonable e injustificado, que invisibiliza el contexto de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que se ven en la necesidad de *“pernoctar en parques o en la vía pública”* en el Municipio oaxaqueño de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, por lo tanto, se trata de una medida legislativa permeada de una discriminación indirecta.

Al respecto, vale la pena remarcar que ese Alto Tribunal ha puntualizado que existe discriminación indirecta cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada.

Además, esta Comisión Nacional estima trascendental resaltar que la legislatura local pasó por alto los factores que colocan en una especial situación de vulnerabilidad a las personas que duermen en los espacios públicos, los cuales son macroestructurales –que implican circunstancias económicas, políticas, culturales, incluso relacionadas con la migración, el desempleo y la pobreza–.

También se advierte que el Congreso oaxaqueño soslayó que las personas que pernoctan en los espacios públicos, es justamente en estos lugares donde transitan, se desarrollan y habitan, circunstancia que les lleva a enfrentar continuamente una pobreza extrema, así como diferentes tipos de violencia.

En ese tenor, se advierte que el órgano legislativo oaxaqueño al invisibilizar la particular situación de vulnerabilidad de las personas que *“pernoctan en parques o en la vía pública”*, instauró con la norma impugnada una regulación que afecta negativamente de forma desproporcionada a mencionado grupo social.

Así, el Congreso local omitió su obligación de abstenerse de llevar a cabo distinciones arbitrarias entre las personas que se colocan en categorías sospechosas, pues impone sanciones pecuniarias a un sector social en particular que, por condiciones especiales, se encuentra durmiendo en lugares públicos.

Lo anterior, evidencia un claro trato diferenciado, que carece de sustento constitucional y de razonabilidad objetiva, pues el precepto controvertido sanciona a las personas que *“pernoctan en parques o en la vía pública”*, circunstancia que carece de justificación alguna.

Además, es imperativo remarcar que ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que es **inconstitucional sancionar a las personas que duerman en lugares públicos** por dos razones: la primera, porque dormir constituye una necesidad fisiológica y, la segunda, debido a que genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas en situación de calle o sin hogar<sup>60</sup>.

Por lo tanto, con base a dicho criterio de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, es indiscutible que el precepto controvertido del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán deviene inconstitucional, porque impone multas por dormir en la vía pública, lo cual produce un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente y de forma desproporcional a las personas que tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.

Conforme a las consideraciones formuladas, este Organismo Nacional estima que el artículo 75, inciso dddd), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Tilcajete, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, es contrario al derecho de igualdad y no discriminación, por lo que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declarar su invalidez y lo expulsé del orden jurídico local.

**SEXTO.** El precepto 104, fracción III, inciso j), numeral 6, en la porción normativa controvertida, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, establece una sanción pecuniaria a los establecimientos autorizados para venta de bebidas alcohólicas, expendan bebidas alcohólicas a personas *“con deficiencias mentales”*.

Si bien es cierto, la disposición en combate tiene una apariencia neutra, también lo es que, constituye una regulación discriminatoria en contra de las personas con discapacidad mental, que impide el reconocimiento de su dignidad humana, personalidad y capacidad jurídica.

---

<sup>60</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 125.

Esta Comisión Nacional estima que el diverso artículo 104, fracción III, inciso j), numeral 6, en la porción normativa controvertida, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, transgrede el derecho humano a la igualdad y no discriminación.

A juicio de esta Comisión Nacional, dicha regulación se encuentra permeada de prejuicios relacionados con las personas con discapacidad mental, los cuales permiten se siga perpetuando una visión de que dicho sector de la población no cuenta con capacidad para solicitar por sí mismos bienes y servicios, es decir, no se les ve como consumidoras, obstaculizando una igualdad sustantiva.

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

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

A efecto de abordar el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, es necesario recordar que el que el artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, en este punto, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el quinto concepto de invalidez, relacionadas con el contenido y alcance del derecho de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, es menester hacer referencia a la trascendencia del derecho humano a la igualdad y no discriminación de las personas en situación de discapacidad.

En ese sentido, el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>61</sup> reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos.**

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6<sup>62</sup> que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con

---

<sup>61</sup> “**Artículo 5. Igualdad y no discriminación**

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

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

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

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

<sup>62</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva<sup>63</sup>. Por tanto, la igualdad inclusiva es un nuevo modelo que se desarrolla en la integridad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual abarca una igualdad sustantiva, ampliando el contenido de ésta en las siguientes dimensiones:

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;
- b) **una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;**
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y
- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana<sup>64</sup>.

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

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas la leyes y políticas<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 10.

<sup>64</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 11.

<sup>65</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 14.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo, puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano.

Asimismo, en términos de artículo 2 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ésta tiene por objeto a prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, en términos de los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas<sup>66</sup>.

Es decir, es obligación de los Estados partes propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad<sup>67</sup>.

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

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes;
- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sean exigibles ante los

---

<sup>66</sup> Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

<sup>67</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

- tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación;
- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad;
  - d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad;
  - e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación;
  - f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados;
  - g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación<sup>68</sup>.

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

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

En el presente apartado se desarrollaron los argumentos que sostienen la invalidez del artículo 104, fracción III, inciso j), numeral 6, en la porción normativa “*con deficiencias mentales, o*”, Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

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

*“ARTÍCULO 104. El Municipio percibirá ingresos por concepto de multas por las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, Reglamentos, Circulares, Acuerdos y demás disposiciones normativas de observancia y carácter municipal, por los siguientes conceptos:*

---

<sup>68</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 31.

CONCEPTO	CUOTA EN UMA
<b>III. DERECHOS</b>	
<b>j) EN ESTABLECIMIENTOS AUTORIZADOS PARA VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS:</b>	
6. Por expendir bebidas alcohólicas a menores de edad; a personas <b>con deficiencias mentales</b> , o que vistan uniformes de las Fuerzas Armadas, de Policía o Tránsito.	100 UMAS

(...)”

De lo anterior se desprende que la norma controvertida prevé la imposición de una multa de 100 UMA, equivalente a \$10,857.00 pesos mexicanos, cuando un establecimiento autorizado para la venta de bebidas alcohólicas expendiera bebidas alcohólicas a una “*persona con deficiencias mentales*, ya que constituye una infracción en el Municipio oaxaqueño de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro.

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

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

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

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

<b>Diseño de la disposición normativa impugnada</b>	
<b>Sujeto acreedor de la multa:</b>	Establecimientos autorizados para venta de bebidas alcohólicas.
<b>Conducta sancionada:</b>	Venta de bebidas alcohólicas a <i>personas con deficiencias mentales</i>
<b>Sanción:</b>	100 UMA

Como es posible vislumbrar del cuadro que precede, la disposición normativa impugnada sanciona el hecho de que una persona con discapacidad mental o intelectual, como consumidora, se le venda alguna bebida alcohólica, ya sea en envase cerrado o abierto o al copeo por algún establecimiento autorizado para ello en el Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro.

No obstante, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, aludido diseño normativo indubitablemente constituye una medida legislativa que perpetúa estigmas en torno a las personas con discapacidad mental, pues parte del supuesto de que dicho sector no puede elegir libremente y por sí mismo el consumo de bebidas alcohólicas, lo que está muy aparejado a la concepción que históricamente se les ha atribuido, en torno a una inocencia enaltecida, equiparándoles a “*infancias*”, e incluso, esta Comisión Nacional no pasa desapercibidas expresiones como “*angelitos*” o “*especiales*”, entre otras, que les califican como seres “*puros*”; cuando en realidad experimentan las mismas curiosidades, necesidades, actitudes que el resto de personas que no tienen ningún discapacidad.

En ese contexto, este Organismo Nacional advierte, que la porción normativa controvertida se caracteriza por ser un lenguaje discriminatorio, pues perpetúa estereotipos y estigmas basados en estimaciones de “*incapacidad*” en torno de las personas con discapacidad mental y/o intelectual, cuestión que queda especialmente evidenciada en la redacción del precepto en su integridad.

Por lo tanto, el artículo 104, fracción III, inciso j), numeral 6, en la porción normativa “*con deficiencias mentales, o*”, Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, se encuentra permeado de

estereotipos, estigmas y prejuicios que excluyen, segregan, aíslan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidades mental y/o intelectual, pues permiten que se excluyan *prima facie* su calidad como consumidores, en este caso de bebidas alcohólicas, pues les impiden que los establecimientos mencionados les vendan tales productos.

Ello, porque en atención a la integridad del precepto cuestionado, el Congreso local no admite que ningún establecimiento autorizado para vender bebidas alcohólicas le expendan estas bebidas a las personas que viven con discapacidad mental y/o intelectual, de lo contrario, se harán acreedores a una sanción pecuniaria.

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

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

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

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

Además, en el caso de las discapacidades mental e intelectual se tienen concepciones relativas a que carecen de facultades para autodeterminarse y elegir por sí mismos, en este caso asumirse como consumidores de productos, e incapaces para tomar decisiones, entre otras, las relativas a consumir o no bebidas alcohólicas.

Por lo tanto, las expresiones que se refieren a un grupo social determinado— personas con discapacidades mental y/o intelectual en el caso en concreto— relativas a rasgos por los cuales han sido ofendidos a título colectivo por el resto de la comunidad, constituye un **lenguaje** que descalifica al mismo, que adquiere la **calificativa de discriminatorio**<sup>69</sup>.

Así, el **lenguaje discriminatorio se caracteriza por destacar categorías de las señaladas en el artículo 1º constitucional para clasificar a determinadas personas**, tales como el origen étnico o nacional, el género, **las discapacidades**, la condición social, la religión y las preferencias sexuales, **ello mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social**<sup>70</sup>.

La relación entre lenguaje y la identidad de las personas conlleva una mezcla compleja de factores individuales, sociales y políticos **que permite que las mismas se consideren miembros de una colectividad o se sientan excluidas de ésta, por ende, el uso del lenguaje puede permitir la eliminación de prácticas de exclusión y estigmatización**<sup>71</sup>.

En ese sentido, es indiscutible que el lenguaje influye en la percepción que las personas tienen de la realidad, provocando que los prejuicios sociales, mismos que sirven de base para las prácticas de exclusión, se arraiguen en la sociedad mediante expresiones que predisponen **la marginación de ciertos individuos**<sup>72</sup>.

En consecuencia, el artículo 104, fracción III, inciso j), numeral 6, en la porción normativa "*con deficiencias mentales, o*", Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, se erige como una disposición que ostenta un lenguaje discriminatorio, pues refuerza los estereotipos y estigmas en torno a las personas que viven con discapacidad mental y/o intelectual que han predominado históricamente y que continúan arraigadas en las instituciones políticas, sociales, culturales y jurídicas.

---

<sup>69</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 6 de marzo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 39.

<sup>70</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

<sup>71</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 40.

<sup>72</sup> *Ídem*.

Así, la norma impugnada contraviene la obligación a cargo del órgano legislativo oaxaqueño – derivada del artículo 1º de la Norma Fundamental – relativa a que al ejercer su facultad legislativa no solamente use términos o fórmulas que aparenten neutralidad, **sino que deben llevar a cabo un ejercicio reflexivo, consciente, informado y prudente que tenga como resultado la redacción de un texto normativo que, sin lugar a dudas o a interpretaciones, sea incluyente en su manifestación y proscriba cualquiera asomo de discriminación en su lectura y aplicación**<sup>73</sup>.

En ese tenor, el deber de cuidado en la terminología empleada tiene un doble efecto en el sistema jurídico: por una parte, **al velar por la utilización de las palabras más apropiadas en la creación de una norma, se materializa y reconoce el principio de igualdad y no discriminación**; por otra, se genera seguridad jurídica a los gobernados, ya que el margen de interpretación de una norma determinada (por parte de la autoridad a quien corresponde su aplicación) se reduce mediante el uso de la terminología adecuada, con lo cual se evitan intelecciones que conduzcan a discriminar a ciertos sujetos<sup>74</sup>.

Por lo tanto, es innegable que el precepto tildado de inconstitucional contiene un lenguaje discriminatorio, que contempla en sí mismo estereotipos y estigmas en torno de las personas con discapacidad mental e intelectual, destacando una de las categorías sospechosas contenidas en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social hacia ese sector de la población**<sup>75</sup>.

Ello, ya que la norma en combate presupone que las personas que viven con discapacidad mental e intelectual no pueden determinar libremente, por voluntad propia adquirir o consumir bebidas alcohólicas como el resto de las personas que no viven con discapacidad, con base a un señalamiento estigmatizante – transmitido

---

<sup>73</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 28.

<sup>74</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, *Óp. Cit.*, párr. 29.

<sup>75</sup> Sirve de sustento la Tesis 1ª. CXLVII/2013, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2013, p. 549, del rubro **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL LENGUAJE DISCRIMINATORIO SE CARACTERIZA POR DESTACAR CATEGORÍAS DE LAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEDIANTE ELECCIONES LINGÜÍSTICAS QUE DENOTAN UN RECHAZO SOCIAL.”**

de generación en generación— que impone reconocerles como individuos sin voluntad propia **y que tiene como efecto su segregación de la vida social.**

Consecuentemente, **el precepto cuestionado genera un efecto discriminatorio** en perjuicio de las personas que viven con discapacidad mental e intelectual, pues parten de una concepción estructural e histórica sobre “*una supuesta falta de capacidad o voluntad*” y que tradicionalmente se les ha acuñado en un orden dominante que deniega la diversidad funcional. Para colegir tal circunstancia, resulta conveniente tener en cuenta, como se ha venido esbozando, los factores contextuales o estructurales<sup>76</sup> en los que están inmersos.

Es decir, el hecho de que la legislatura oaxaqueña emplee las expresiones “*con deficiencias mentales*”, visibiliza la discriminación histórica que han padecido las personas con discapacidad mental e intelectual, ante la falta de información y las barreras sociales que niegan la diversidad funcional.

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

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

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

---

<sup>76</sup> Véase la Tesis 1ª. CXXI/2018, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2018, p. 841, del rubro “**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES**”.

Por ende, el artículo 104, fracción III, inciso j), numeral 6, en la porción normativa “con deficiencias mentales, o”, Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, no supera las exigencias que requiere el derecho a la no discriminación, debido a que establece, en forma irrestricta, una referencia a las personas con discapacidad mental como “deficientes mentales”.

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

Asimismo, la legislatura oaxaqueña soslayó la obligación convencional que tienen los Estados partes de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a adoptar medidas específicas que no perpetúen el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas en situación de discapacidad<sup>77</sup>.

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

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

En aludido precedente ese Tribunal en Pleno determinó que las normas que contienen infracciones hacia las personas encargadas de la guarda y/o custodia de

---

<sup>77</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 29.

“*enfermos mentales*”, cuando las primeras permitan que las segundas se trasladen libremente en espacios públicos; son discriminatorias y se apartan del parámetro de regularidad constitucional.

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

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.<sup>78</sup>

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

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

---

<sup>78</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: “*CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.*”

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

En el caso concreto, el artículo 104, fracción III, inciso j), numeral 6, en la porción normativa “*con deficiencias mentales, o*”, Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 **no cumple con una finalidad imperiosa.**

Toda vez que no existe justificación constitucionalmente válida para que se sancione por el simple hecho de vender algún tipo de bebida alcohólica a personas, mayores de edad, con discapacidad mental y/o intelectual en el Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, al igual que a cualquier persona que no viva con discapacidad.

Por el contrario, el precepto cuestionado promueve el desconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica, e inclusive la voluntad misma de las personas con discapacidad intelectual o mental, inobservando que toda persona con discapacidad debe tener igual reconocimiento como persona ante la ley y gozar de los mismos derechos que el resto de las personas, incluidos su personalidad y capacidad jurídicas, en condiciones de igualdad y en todos los ámbitos de su vida<sup>79</sup>.

Ello, porque el dispositivo normativo controvertido no reconoce la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad mental y/o intelectual, con base a un enfoque paternalista de la discapacidad que ya ha quedado superado, pues limita su derecho de libre determinación, mermando su independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que impacta en su dignidad humana<sup>80</sup>.

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

---

<sup>79</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 90.

<sup>80</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 91.

No obstante lo anterior, si ese Alto Tribunal Constitucional estima que la norma en combate sí persigue una finalidad imperiosa, como podría ser salvaguardar la salud de las personas con discapacidad, por lo que superaría la primera etapa del *test*, lo cierto es que no se encuentra estrechamente relacionada con la persecución del mismo.

En principio, porque si bien es cierto el consumo irrestricto de bebidas alcohólicas tiene consecuencias negativas en la salud, también lo es que no todas las personas que las consumen lo realizan de forma excesiva al grado que afecten su estado físico; de lo contrario, sería admitir que todos los sujetos consumidores de dichas sustancias lo hacen de forma desmesurada; por lo tanto, también resultaría plausible se prohíba su venta y consumo para todas las personas que no viven con discapacidad.

Además, en el caso de que se pretenda asumir que la ingesta de bebidas alcohólicas, por mínima que sea, necesariamente produce una afectación a la salud de las personas que viven con alguna discapacidad mental o intelectual, por ese simple hecho, ello implicaría asumir su condición como un padecimiento, visión que ha sido superada bajo el enfoque de derechos humanos de la discapacidad.

Por lo tanto, es claro que la medida en combate no supera las siguientes etapas del examen de igualdad, pues como se demostró la norma tildada de inconstitucional realiza un trato discriminatorio en detrimento de los derechos fundamentales de las personas que viven con discapacidad mental e intelectual.

En términos de lo hasta aquí expuesto, ese Máximo Tribunal Constitucional debe declarar la invalidez del artículo 104, fracción III, inciso j), numeral 6, en la porción normativa "*con deficiencias mentales, o*", Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio de la Cal, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, al constituirse como una norma discriminatoria en contra de las personas que viven con discapacidad mental.

**SÉPTIMO.** El artículo 54, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Estaban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, transgrede el derecho humano a la identidad y a la gratuidad por la emisión de la primera acta de nacimiento, al establecer un cobro por el registro de nacimiento.

**Por tanto, transgrede los artículos 1° y 4° de la Constitución Federal; transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4° constitucional; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la norma impugnada de la Ley de Ingresos del Municipio de San Estaban Atlatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 vulnera el derecho fundamental a la identidad, ya que establece una tarifa por el registro de nacimiento.

Para arribar a dicha afirmación, en primer término, se abordará el núcleo esencial del derecho a la identidad en México, para posteriormente confrontar el precepto en combate con indicada prerrogativa fundamental.

#### **A. Núcleo esencial del derecho a la identidad en México.**

Para llegar a la conclusión de que la norma impugnada es inconstitucional, resulta conveniente tener presente la implicación tautológica del derecho a la identidad, la cual comprende que toda persona desde el momento de su nacimiento debe tener identidad –entendida ésta– como un conjunto de rasgos propios de un individuo que lo caracterizan y diferencian frente a los demás, y que le dan consciencia de sí mismo. Es precisamente por lo anterior, que en este derecho convergen otros derechos fundamentales, tales como al nombre, a la nacionalidad, a la filiación y a la personalidad jurídica.

Cabe resaltar que en el orden constitucional mexicano el derecho a la identidad se encuentra reconocido en el párrafo octavo del artículo 4° de nuestra Constitución Federal<sup>81</sup>, de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales para las autoridades del Estado en relación con la protección de derechos humanos, a saber:

A. Toda persona tiene derecho a la identidad.

---

<sup>81</sup> “**Artículo 4°.** (...)”

**Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento.** El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. (...)”

- B. Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.
- C. El Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos.
- D. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

Así, el registro de nacimiento debe ser entendido como un derecho que necesita del cumplimiento de una obligación por parte del Estado, sin lo cual no puede hacerse efectivo.

Es decir, el acto registral del nacimiento, por sí mismo, constituye un reconocimiento de existencia de otros derechos como son el nombre, la nacionalidad, la filiación, la personalidad jurídica y a su vez facilita la participación social de niñas y niños.

Por lo que, en nuestro país, el registro de nacimiento es un presupuesto formal para el desarrollo y la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como la protección de la salud, la educación, trabajo digno y socialmente útil, o derechos de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documentos públicos necesarios para el desarrollo de aspectos vitales, desde el primer momento de vida de un individuo y hasta en su edad adulta.

De ese modo, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita u obstaculiza el acceso al registro gratuito del nacimiento de una persona, se transgrede su derecho a la identidad. Por ese motivo, el derecho a la identidad a través del registro inmediato y gratuito debe ser valorado más allá de una simple formalidad jurídica o de una cuestión presupuestal, sino como una cuestión realmente atinente a derechos humanos.

*Defendemos al Pueblo*

En este punto, es de resaltarse tres características esenciales sobre el derecho a la identidad, a saber:

- La universalidad: entendida como el aseguramiento a toda persona del acceso al registro de su nacimiento en el territorio nacional, independientemente de su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o cualquier otra circunstancia.

- La gratuidad: que se refiere a la eliminación del cobro de cualquier tarifa oficial o extraoficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se da de manera oportuna o tardía.
- La oportunidad: se refiere a la aspiración de que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

Sobresale en el caso concreto, la gratuidad porque contribuye a la universalidad y a la oportunidad del registro de nacimientos, pues es un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan, teniendo en cuenta que las personas, especialmente las niñas, niños y adolescentes que no son registrados, no cuentan con un acta de nacimiento y por ello carecen de identidad legal y jurídica, lo que limita sus posibilidades de acceder a muchos otros derechos esenciales para su supervivencia, desarrollo y protección. De ahí que la carencia de registro y acta de nacimiento puede constituir un factor de exclusión y discriminación para las personas.

El registro de nacimiento es un derecho humano, así reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. En este último documento, se debe poner especial énfasis pues destaca el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño indica que *“el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”*. Por su parte, el artículo 8 manifiesta que *“los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (...)”*.

Ahora bien, la problemática descrita, puede afectar en mayor medida a la niñez que pertenecen a la población más marginada: indígenas; migrantes o de padres y madres migrantes; que viven en áreas rurales, zonas remotas, entre otros.

Esto es así porque las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno. De entre ellos destacan los

costos asociados al registro y emisión del acta de nacimiento como una importante limitante, sobre todo para las personas con mayor marginación social.

Por ello, en determinados casos para muchas personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento –aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del registro civil a realizar el trámite correspondiente – se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que incumple la obligación de garantía.

En razón de lo anterior, la obligación de garantizar exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho, en tanto se trata de asegurar la materialización de los derechos humanos de manera universal. Además, supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contra-argumentaciones fácticas de imposibilidad sobre la escasez de recursos o elementos semejantes.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sustentado que la obligación de los Estados partes de garantizar los derechos humanos se da en todo el aparato gubernamental y, en general, a todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

*La Corte afirma, que “[l]a obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”<sup>82</sup>*

Ahora bien, para la materialización del derecho a la identidad, un presupuesto jurídico formal necesario, es inscribir el nacimiento en los registros públicos del estado civil y de esa manera asentar públicamente el reconocimiento del nombre, nacionalidad y filiación de la persona. De esa forma el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos interrelacionados con el derecho a la identidad.

---

<sup>82</sup> Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

Por ese motivo, el Poder Reformador de la Constitución, dispuso en el artículo Segundo Transitorio<sup>83</sup> del Decreto que reforma el artículo 4° constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de junio de 2014, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, disponían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derechos por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

Lo anterior, tiene como consecuencia que el marco constitucional mexicano brinde una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los gobernados sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho.

Si bien los tratados internacionales en la materia no reconocen la característica de gratuidad como parte del derecho a la identidad, en tanto se limitan a exigir a los Estados que garanticen el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona, lo cierto es que nuestro texto constitucional sí reconoce la gratuidad en el registro de nacimiento como una garantía que el Estado otorga para hacer efectivo dicho derecho fundamental.<sup>84</sup>

Es decir, el texto constitucional es claro, por lo que **es categórica la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento**, sin posibilidad alguna de establecer excepciones<sup>85</sup>.

*Defendemos al Pueblo*

---

<sup>83</sup> **SEGUNDO.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

<sup>84</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 4/2018, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 28.

<sup>85</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 34/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 2 de diciembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 162.

## B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado

Sentadas las bases del núcleo esencial del derecho a la identidad en México, lo procedente es desarrollar los argumentos que demuestran que el artículo 54, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Estaban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 es contrario a mencionado parámetro de constitucionalidad, ya que prevé una tarifa por el registro de nacimiento.

Para ello, esta Institución Nacional considera importante conocer íntegramente el texto de la norma controvertida, la cual expresamente prevé:

*“ARTÍCULO 54.- El derecho de este servicio se pagará conforme a las siguientes cuotas:*

<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>Periodicidad</i>
<i>I. Registro de Nacimiento</i>	<i>100.00</i>	<i>Por evento</i>

*(...)”*

Del texto trasunto se vislumbra que el Congreso oaxaqueño expresamente instauró una tarifa de \$100.00 pesos mexicanos por concepto de registro de nacimiento, regulación que se opone francamente al derecho humano a la identidad, particularmente a la garantía constitucional de materializarlo sin costo alguno.

Es decir, a juicio de esta Institución Nacional la legislatura local perdió de vista la finalidad de la ya referida reforma, del 17 de junio de 2014, al artículo 4º constitucional, pues al instaurar un cobro por registro de nacimiento, desnaturaliza los fines constitucionales del derecho a la identidad, todo ello en perjuicio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Así, el Congreso estatal soslayó que, por mandato de la Norma Suprema tiene la obligación de garantizar a las personas que se encuentran en territorio oaxaqueño la gratuidad en el trámite consistente en la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

Consecuentemente, el precepto controvertido al establecer una cuota por el registro de nacimiento introduce un pago directo al ejercicio del derecho a la identidad, obstaculizando el ejercicio pleno de mencionada prerrogativa fundamental.

Ello, porque a partir del acto jurídico –de la inscripción en el registro civil– se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía, de tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos<sup>86</sup>.

En ese contexto, es indiscutible que el artículo 54, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Estaban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 se erige como un obstáculo para acceder a la identidad y sus derechos conexos, sin perder de vista que el registro gratuito del nacimiento es una obligación constitucional del Estado, cuyo objeto es garantizar el derecho aludido.

Así, el cobro por el registro de nacimiento, que conlleva la inscripción en el registro civil y la expedición de la primera copia certificada– carece de justificación constitucional y se traducen en barreras que impiden la realización efectiva de la obligación de garantía que la Constitución y los Tratados Internacionales imponen en al Estado en materia de identidad, pues conforme a aludido parámetro dicho cobro quedó proscrito en la República mexicana, por lo que las leyes estatales no pueden establecer montó alguno por dicho concepto<sup>87</sup>.

Ahora, resulta crucial destacar que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre las tarifas por registro de nacimiento establecidas por las legislaturas de las entidades federativas, en los cuales ha sostenido la inconstitucionalidad de éstas.

Dicha postura ha sido reiterada al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016 y 36/2016, promovidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y falladas los días 22 y 28 de noviembre de 2016, así como en las diversas 4/2017, 6/2017, 9/2017, 10/2017 y 11/2017, resueltas en fechas 3 de agosto, 31 de octubre y 13 de noviembre, todas en 2017 y en los similares medios de control constitucional 4/2018, 7/2018 y 26/2018, resueltas del 03 de diciembre de 2018, en los cuales ese Alto Tribunal declaró la invalidez de las disposiciones normativas que establecían ya sea un cobro por el registro de nacimiento o una multa a las personas que incurrieran en ese supuesto.

---

<sup>86</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 7/2022, *Óp. Cit.*, párr. 167.

<sup>87</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 34/2019, *Óp. Cit.*, párr. 163.

Asimismo, mencionado razonamiento ha sido patentado en la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021<sup>88</sup>, así como en las diversas 7/2022 y 11/2022<sup>89</sup>, en las cuales ese Máximo Tribunal Constitucional declaró la invalidez de normas que establecían cobros por el registro extemporáneo de nacimiento.

En efecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que condicionar a una temporalidad la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil es inconstitucional, como se desprende de las líneas que se citan a continuación:

*“35. Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.*

*36. En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.”<sup>90</sup>*

De los párrafos transcritos se advierte que el Pleno de ese Alto Tribunal señaló que el derecho a la gratuidad del registro de nacimiento se vulnera cuando se establece un cobro indirecto que se materializa en una sanción consistente en multa, que desincentiva el registro de las personas.

De tal suerte que el 54, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Estaban Atlatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, supeditado a examen de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, soslaya el derecho humano a la identidad en el territorio oaxaqueño, porque el Congreso local instauró una cuota por el registro de nacimiento, la cual elude su obligación de garantizarlo y desconoce el principio de gratuidad, pues imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en la norma legal que se combate.

<sup>88</sup> Sentencia dictada el 18 de noviembre de 2021

<sup>89</sup> Resuelta por el Tribunal en Pleno de nuestra Nación en sesión ordinaria del 18 de octubre de 2022.

<sup>90</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 4/2018, *Óp. Cit.*, párr. 35 y 36.

En este punto, esta Comisión Nacional estima pertinente resaltar lo resuelto por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 104/2023 y su acumulada 105/2023, en el cual se declaró la invalidez de un precepto que establecía el cobro por registro de nacimiento, previsto justamente en la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para 2023<sup>91</sup>, al transgredir el derecho a la identidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es indubitable que el Congreso del estado de Oaxaca soslayó la invalidez decretada en el precedente de referencia, pues de nueva cuenta estableció una tarifa por el registro de nacimiento en la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, para el presente ejercicio fiscal, en idénticos términos a los de la norma declarada inconstitucional.

Por los motivos antes desarrollados, se solicita se declare la invalidez del 54, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, pues resulta incompatible con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos que impera en el Estado Mexicano, y se somete a juicio de ese Alto Tribunal, como único y último intérprete constitucional, para que, previa la valoración del argumento planteado, estime la declaración de inconstitucionalidad del precepto reclamado para la preservación y garantía de los derechos de las personas.

#### **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.

---

<sup>91</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 104/2023 y su acumulada 105/2023, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de diciembre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, párr. 148-167.

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

## A N E X O S

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

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

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

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

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que 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 inconveniencia de las normas impugnadas.

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

**PROTESTO LO NECESARIO**



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

**CNDH**  
**M É X I C O**

CVA

---

*Defendemos al Pueblo*