

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 10 de junio 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, promueve acción de inconstitucionalidad en contra de diversos preceptos de 14 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 11 de mayo 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 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen	8
B. Derecho de seguridad jurídica y legalidad	12
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	14
SEGUNDO.....	19
A. Alcances del principio de taxatividad	20
B. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos.....	24
1. Infracción por escándalo en la vía pública o por realizar actitudes, expresiones consideradas contrarias a los principios morales.....	26
2. Infracción por faltas y agresiones verbales a autoridades.....	29
3. Infracción participar en juegos de cualquier índole en la vía pública.....	32
TERCERO.....	34
A. Libertad de reunión	34
B. Inconstitucionalidad del dispositivo normativo cuestionado.....	37
CUARTO.....	39
A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad	40
B. Inconstitucionalidad de los artículos combatidos.....	48
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	59
A N E X O S	59

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 I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Ecatepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 32, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán en el Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 44, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 31, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Macuiltianguis, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 60, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
6. Artículo 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huitepec, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
7. Artículo 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tlahuitoltepec, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

8. Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Ayuquillilla, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
9. Artículo 35, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Huamelúlpam, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

b) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. Artículo 170, incisos c) y g), Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 65, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 50, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Ecatepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 64, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

c) Establecimiento de infracciones que limitan la libertad de reunión:

1. Artículo 83, letra D, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Cabecera Nueva, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

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

1. Artículo 172, fracción XVI, inciso c), en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 118, fracción IX, inciso d), en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

Mencionados ordenamientos fueron publicados mediante distintos decretos en el Periódico Oficial de esa entidad el día 11 de mayo de 2024.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 4º, 9º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 3, 15 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 16, 21 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.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 11 de mayo de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 12 del mismo mes, al lunes 10 de junio de 2024, por lo que, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

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

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos

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

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

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

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

² “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y 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 (...).”

Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos precisados en el inciso a) del apartado III del presente escrito, contenidos en 9 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de documentos en copias y certificaciones (no relacionados con acceso a la información pública), debido a que no atienden a los costos que

verdaderamente le representó al Estado la prestación de esos servicios; además, algunas disposiciones no son claras para los sujetos a los que se dirigen. Por lo tanto, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de proporcionalidad tributaria y legalidad, reconocidos en la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de 9 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, en seguida, se abordará el contenido del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. 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.³

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

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos 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

³Sentencia 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.

"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 particulares⁴.

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

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

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

Ello se debe a que, al tratarse de *derechos*, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos

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

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

⁶ *Ídem*.

se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.⁷

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

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

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

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

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

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

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

B. Derecho de seguridad jurídica y legalidad

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

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

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

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

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 9 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 Santa María Ecatepec, Distrito de Yautepec, 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><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th><th>Periodicidad</th></tr><tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>5.00</td><td>Por evento</td></tr></table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Por evento
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad					
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Por evento					
Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán en el Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Artículo 32. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th><th>Periodicidad</th></tr><tr><td>III. Certificaciones de copias de documentos existentes en los archivos municipales.</td><td>15.00</td><td>Por hoja certificada.</td></tr></table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	III. Certificaciones de copias de documentos existentes en los archivos municipales.	15.00	Por hoja certificada.
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad					
III. Certificaciones de copias de documentos existentes en los archivos municipales.	15.00	Por hoja certificada.					

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana del Valle, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Artículo 44. 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 municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales (copias simples por hoja)</td><td>5.00</td></tr> <tr> <td>II. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales</td><td>30.00</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 (copias simples por hoja)	5.00	II. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	30.00
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales (copias simples por hoja)	5.00						
II. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	30.00						
Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Macuiltianguis, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Artículo 31. 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. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.</td><td>5.00 c/u</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	5.00 c/u		
Concepto	Cuota en pesos						
II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	5.00 c/u						
Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Artículo 60. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <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 (por foja)</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las Oficinas Municipales	5.00 (por foja)		
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las Oficinas Municipales	5.00 (por foja)						
Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Huitepec, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Artículo 24. 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 (pesos)</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>3.00</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota (pesos)	I. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	3.00		
Concepto	Cuota (pesos)						
I. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	3.00						
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tlahuitoltepec, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Artículo 31. 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. Cuota por página.</td><td>5.00</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales. Cuota por página.	5.00		
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales. Cuota por página.	5.00						
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Ayuquillilla, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Artículo 40. El pago de los derechos a que se refiere esta Sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <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
Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Huamelúlpam, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Artículo 35. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:	
	Concepto	Cuota en Pesos
	II. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00
	III. Copias Simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	3.00

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, en algunos casos, se exige el pago de \$5.00 pesos mexicanos, y
 - En otros supuestos, no especifican si la tarifa es por una hoja o por la integridad de un expediente, la cuota oscila entre \$3.00 y \$5.00 pesos.
- Por la expedición de fotocopias certificadas o certificaciones de documentos:
 - Por hoja, el costo es de \$15.00 o \$30.00 pesos mexicanos, y
 - No especifican si la tarifa es por una hoja o por la integridad de un expediente, la tarifa es de \$5.00 pesos mexicanos.

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 este 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.

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 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**¹⁰.

Igualmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que, para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación de documentos**¹¹, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite¹².

En suma, las normas impugnadas **transgreden el principio de proporcionalidad tributaria** porque los costos por la reproducción de documentos o información en copias y certificaciones —que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública— no son acordes ni proporcionales al monto erogado por los municipios derivado de los servicios prestados no guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento.¹³

Además, se advirtió que diversas disposiciones contenidas en 5 de las 9 leyes de ingresos municipales de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024 impugnadas, prevén

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

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

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

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

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.

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

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de 9 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. Los artículos precisados en el apartado III, inciso b), del presente escrito, contenidos en cuatro leyes de ingresos municipales para el estado de Oaxaca, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- Realizar escándalo en la vía pública.
- Faltas de respeto, insultos o agresiones verbales a cualquier autoridad.
- Expresarse con palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos.
- Participar en cualquier clase de juegos en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas.

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

A continuación se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos combatidos de las cuatro leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, enunciadas en el inciso b) del

aparto III de la presente demanda, son inconstitucionales porque las conductas prohibidas que describen son demasiado amplias y ambiguas.

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

A. Alcances del principio de taxatividad

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

En esa línea, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y con el objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona¹⁴.

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

14 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.

debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.¹⁵

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.¹⁶

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.¹⁷

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**

¹⁵ 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.*”

¹⁶ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

¹⁷*Ibidem.*

sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen,¹⁸ 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.¹⁹

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

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.²⁰

¹⁸ 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.

¹⁹ 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”**.

²⁰ 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,

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.²¹

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.²²

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

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"***.

²¹ 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."***

²² Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

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.²³

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

B. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos.

Una vez que se han desarrollado los alcances del principio de taxatividad, particularmente cuando se refiere a la materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar las disposiciones normativas controvertidas que se precisan en el apartado III, inciso b), del presente escrito.

Se reitera que el principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, obliga al legislador a establecer conductas que serán motivo de una infracción, con la suficiente claridad, a fin de evitar que la autoridad competente decida arbitrariamente cuándo o en qué momento se estaría actualizando la conducta prohibida.

Contrario a lo anterior, las normas que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional de cuatro leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, precisadas en el inciso b), del apartado III del presente escrito de demanda, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

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

²³ 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.

Multa por escándalo o conductas contrarias a la moral		Monto de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugar público o en la proximidad de los domicilios de estas.	De 11.51 a 40.29 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Proferir palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal.	De 5 a 10 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Escándalo en la vía pública.	\$300.00 pesos

Multa por faltar al respeto y agredir verbalmente autoridades.		Monto de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Ecatepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltas a la autoridad en el ejercicio de sus funciones.	\$500.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Agredir a oficiales de policía.	De \$600.00 pesos

Multa por juegos en vía pública		Cuota de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugares públicos, que pongan en peligro a las personas que en el transiten o que causen molestias a las familias que en que se desarrollen los juegos, a los peatones o a las personas que conduzcan cualquier clase de vehículos.	15 UMA

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 Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco; y San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, establecen como infracciones:

- Realizar escándalos en la vía pública.
- Formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugar público o en la proximidad de los domicilios de estas.
- Proferir palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal.

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, expresiones con palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal, así como, formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugar público o en la proximidad de los domicilios de esta.*

Es decir, los artículos impugnados lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones que constituyen un “escándalo”, o se adviertan expresiones con palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal e incluso que se 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”, “altisonante o procaces”.

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 Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula, relativo a *“formar parte de grupos que causen molestias a las personas en lugar público o en la proximidad de los domicilios de esta”*, 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 las personas”*, 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.

Adicionalmente, en el caso de los preceptos controvertidos de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 prevé un supuesto que impacta de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión, pues tal hipótesis normativa es la siguientes:

- *Proferir palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal.*

De mencionada hipótesis normativa se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien se exprese *con palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal*, sin embargo, se estima que dichas manifestaciones derivan del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas.

En efecto, la norma cuestionada prohíbe aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren contienen un lenguaje altisonante, procaz, obsceno o que *“cause molestia”*, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten, 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 persona²⁴.

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 mayoritarias²⁵, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.²⁶

En consecuencia, mencionado precepto constituye 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.

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 Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco; y San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, para el ejercicio fiscal 2024.

2. Infracción por faltas y agresiones verbales a autoridades.

Las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María Ecatepec, Distrito de Yautepec; y San Miguel Peras, Distrito de Zaachila establecen, en términos generales, que serán consideradas infracciones la comisión de faltas de respeto y agresiones, sin precisar sean verbales o físicas, a cualquier autoridad.

Se estima, primero, que las normas sancionan conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como causa de falta de respeto o agresiones verbales para cualquier autoridad; segundo, que este tipo de disposiciones buscan

²⁴ Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

²⁵ 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.”***

²⁶ 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.”***

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 y agresiones, sin precisar sean verbales o físicas, 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 81/2023²⁷.

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 o agresión verbal, 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

²⁷ 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.²⁸

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 Santa María Ecatepec, Distrito de Yautepec; y San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, para el Ejercicio Fiscal 2024, por generar incertidumbre jurídica.

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

El artículo 170, inciso c), Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, establece que será una infracción administrativa *“Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugares públicos, que pongan en peligro a las personas que en el transiten o que causen*

²⁸ 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.

molestias a las familias que en que se desarrollen los juegos, a los peatones o a las personas que conduzcan cualquier clase de vehículos”.

Sobre el particular, se considera que dicha disposición se aleja del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, en tanto 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 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, 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 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.²⁹.

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez del artículo 170, inciso c), Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, por ser incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

TERCERO. El artículo 83, letra D, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Cabecera Nueva, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, precisado en el apartado III, inciso c), del presente escrito de demanda, prevé una multa por la organización de bailes de cualquier tipo 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 el precepto controvertido, al establecer una multa por *“organizar bailes de cualquier tipo sin el correspondiente permiso de la autoridad municipal”*, 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 del dispositivo normativo cuestionado con el marco de regularidad constitucional.

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,

²⁹Acciones 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.

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.³⁰

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 lícito³¹.
- **Objeto lícito**, que se presenta cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos.
- 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 real³².

³⁰ 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.**”

³¹ 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.

³² *Ídem*.

→ La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje³³.

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 dominio³⁴.

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 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

³³ 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.

³⁴ 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.

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.³⁵

B. Inconstitucionalidad del dispositivo normativo cuestionado.

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

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

“ARTÍCULO 83. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:

<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>
<i>D. Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas</i>	
<i>I. Organizar bailes de cualquier tipo sin el correspondiente permiso de la autoridad municipal;</i>	<i>1,500.00</i>

(...)”

Como se advierte de su simple lectura, la disposición en combate establece una multa, cuyo importe es de \$1,500.00 pesos mexicanos, cuando se “*organicen bailes cualquier tipo sin el correspondiente 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 o de esparcimiento.

Ello, porque obliga 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 justifiquen 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

³⁵ 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.

cualquier baile, ya sea público 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 la norma impugnada que prevé la imposición de una multa cuando se organicen bailes de cualquier tipo, ya sea público o particular, ya sea en espacios privados o públicos, careciendo del debido permiso de la autoridad municipal, resulta transgresora del derecho a la libertad de reunión, toda vez que condiciona el ejercicio de este derecho a la obtención de la autorización respectiva.

Es decir, la norma reclamada trastoca 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 dominio³⁶.

En otros términos, la exigencia de la anuencia de la autoridad municipal para organizar y realizar cualquier tipo de bailes, ya sean públicos o particulares (sin especificar sea en espacios públicos o privados), con el fin de que no se imponga la sanción pecuniaria prevista en la norma impugnada 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, el precepto en combate es claramente contrario 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

³⁶ 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.

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 del precepto 83, letra D, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Cabecera Nueva, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, por ser contrario al parámetro de regularidad constitucional.

CUARTO. Las disposiciones normativas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, precisadas en el inciso d), del apartado III del presente escrito de demanda, establecen una sanción pecuniaria a los establecimientos autorizados para venta de bebidas alcohólicas, expendan bebidas alcohólicas a personas “con deficiencias mentales”.

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

Esta Comisión Nacional estima que los diversos 172, fracción XVI, inciso c), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y 118, fracción IX, inciso d), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, ambas del estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, transgreden 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 indicada 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 de los dispositivos jurídicos *supra* indicados.

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

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

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

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.³⁷

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a

³⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, de rubro: “**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**”

cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.³⁸

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es otras palabras, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.³⁹

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.⁴⁰

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁴¹

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse

³⁸ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, de rubro: ***"DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO."***

³⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 16 *supra*.

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: ***"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."***

si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁴²

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.**⁴³

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

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus 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

⁴² Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, de rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

⁴³ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁴⁴

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.⁴⁵

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.⁴⁶

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

Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social,

⁴⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

⁴⁵ *Ídem*.

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.⁴⁷

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

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

El artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴⁸ 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 6⁴⁹ 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

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

⁴⁸ “**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.”

⁴⁹ 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.

el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva⁵⁰.

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.⁵¹

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.

⁵⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 10.

⁵¹ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 11.

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 políticas⁵².

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 su artículo 2, su objeto es la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, conforme a los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas⁵³.

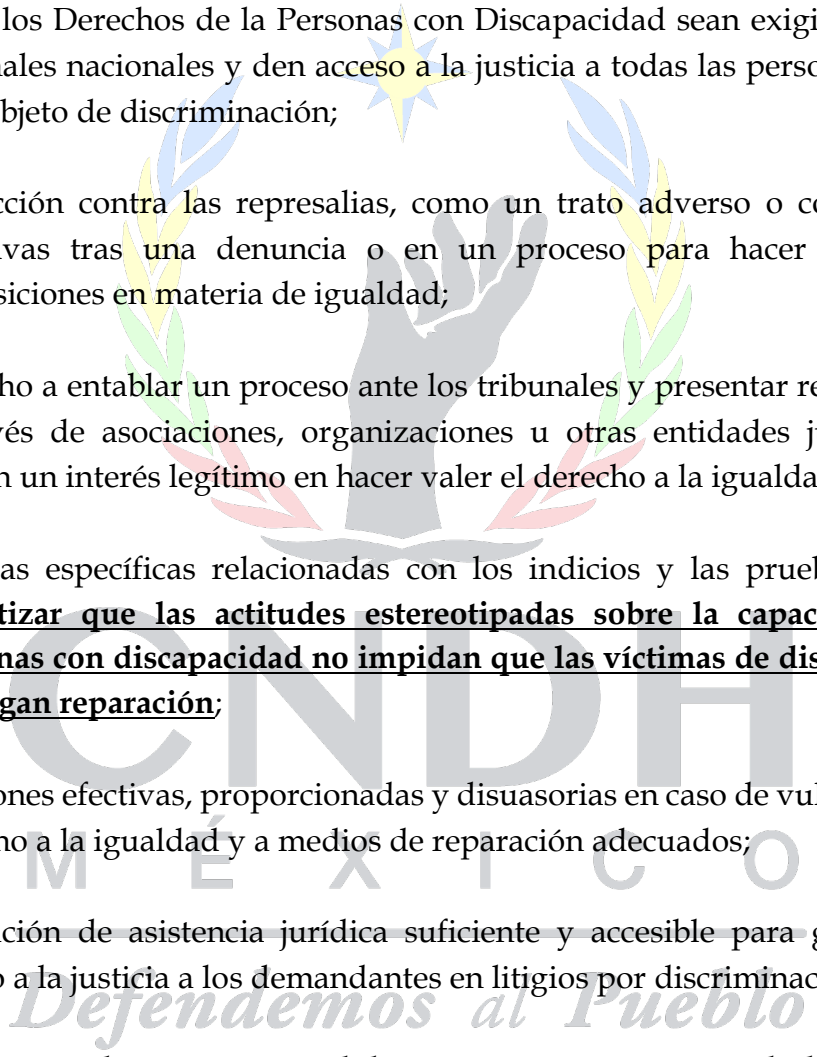
Es decir, es obligación de los Estados partes propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad⁵⁴.

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:

⁵² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 14.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

- 
- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes;
 - b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación;
 - c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad;
 - d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad;
 - e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de **garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación;**
 - f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados;
 - g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación⁵⁵.

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.

⁵⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 31.

B. Inconstitucionalidad de los artículos combatidos.

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sostienen la invalidez de los artículos 172, fracción XVI, inciso c), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y 118, fracción IX, inciso d), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, ambas del estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

Para iniciar la argumentación, esta Comisión Nacional estima pertinente traer el texto íntegro de las normas en combate, los cuales se expresan en el siguiente cuadro:

Ley	Artículo											
Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Artículo 172. El Municipio percibe ingresos derivados de las sanciones por la falta de pago oportuno de créditos fiscales: <table><tr><th></th><th>Concepto</th><th>Cuota en UMA</th></tr><tr><td>XVI.</td><td>EN ESTABLECIMIENTOS AUTORIZADOS PARA VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS:</td><td></td></tr><tr><td>c)</td><td>Por expender bebidas alcohólicas a personas en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas <u>o a personas con deficiencias mentales</u>, o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de policía o tránsito.</td><td>100</td></tr></table>		Concepto	Cuota en UMA	XVI.	EN ESTABLECIMIENTOS AUTORIZADOS PARA VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS:		c)	Por expender bebidas alcohólicas a personas en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas <u>o a personas con deficiencias mentales</u> , o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de policía o tránsito.	100		
	Concepto	Cuota en UMA										
XVI.	EN ESTABLECIMIENTOS AUTORIZADOS PARA VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS:											
c)	Por expender bebidas alcohólicas a personas en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas <u>o a personas con deficiencias mentales</u> , o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de policía o tránsito.	100										
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Artículo 118. El Municipio percibe ingresos derivados de las sanciones por falta de pago oportuno de créditos fiscales: <table><tr><th rowspan="2">Concepto</th><th colspan="2">Cuota en pesos</th></tr><tr><th>Mínimo</th><th>Máximo</th></tr><tr><td>IX. POR VIOLACIONES A LAS DISPOSICIONES DEL DERECHO DE LICENCIAS, PERMISOS Y AUTORIZACIONES PARA LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS:</td><td></td><td></td></tr><tr><td>d) Por vender bebidas alcohólicas a menores de edad o bajo el influjo de una droga <u>o a personas con deficiencias mentales</u> o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de la policía o tránsito.</td><td>8,000.00</td><td>12,000.00</td></tr></table>	Concepto	Cuota en pesos		Mínimo	Máximo	IX. POR VIOLACIONES A LAS DISPOSICIONES DEL DERECHO DE LICENCIAS, PERMISOS Y AUTORIZACIONES PARA LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS:			d) Por vender bebidas alcohólicas a menores de edad o bajo el influjo de una droga <u>o a personas con deficiencias mentales</u> o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de la policía o tránsito.	8,000.00	12,000.00
Concepto	Cuota en pesos											
	Mínimo	Máximo										
IX. POR VIOLACIONES A LAS DISPOSICIONES DEL DERECHO DE LICENCIAS, PERMISOS Y AUTORIZACIONES PARA LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS:												
d) Por vender bebidas alcohólicas a menores de edad o bajo el influjo de una droga <u>o a personas con deficiencias mentales</u> o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de la policía o tránsito.	8,000.00	12,000.00										

De lo anterior se desprende que las normas controvertidas prevén la imposición de las siguientes multas: 100 UMA, equivalente a \$10,857.00 pesos mexicanos, para el caso del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; mientras que en la municipalidad de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec la infracción podrá ser desde \$8,000.00 a \$12,000.00 pesos mexicanos, cuando un establecimiento autorizado para la venta de bebidas alcohólicas expendiera bebidas alcohólicas a una *“persona con deficiencias mentales”*.

A juicio de esta Comisión Nacional los preceptos tildados de inconstitucionales 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 de los preceptos reclamados 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 los municipios oaxaqueños de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec.

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

Diseño de las disposiciones normativas impugnadas	
Sujeto acreedor de la multa:	Establecimientos autorizados para venta de bebidas alcohólicas.
Conducta sancionada:	Venta de bebidas alcohólicas a <i>personas con deficiencias mentales</i>
Sanción:	• 100 UMA (Municipio de Tlacolula de Matamoros) • \$8,000.00 a \$12,000.00 pesos mexicanos (San Juan Bautista Valle Nacional)

Como es posible vislumbrar del cuadro que precede, las disposiciones normativas impugnadas sancionan el hecho de que una persona con discapacidad mental o intelectual, como consumidora, se le venda alguna bebida alcohólica por algún establecimiento autorizado para ello en los municipios oaxaqueños de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec.

No obstante, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, aludido diseño normativo indubitadamente 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 ninguna discapacidad.

En ese contexto, este Organismo Nacional advierte, que las porciones normativas controvertidas se caracterizan por ser un lenguaje discriminatorio, pues perpetúan 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 de los preceptos en su integridad.

Por lo tanto, los artículos 172, fracción XVI, inciso c), en la porción normativa “*o a personas con deficiencias mentales*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y 118, fracción IX, inciso d), en la porción normativa “*o a personas con deficiencias mentales*”, Ley de Ingresos del Municipio de

San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, ambas del estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, se encuentran permeados 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 de los preceptos cuestionados, 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 las normas controvertidas constituyen un tratamiento violatorio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad mental y/o intelectual, ya que son 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**⁵⁶.

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**⁵⁷.

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**⁵⁸.

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**⁵⁹.

En consecuencia, los artículos 172, fracción XVI, inciso c), en la porción normativa “*o a personas con deficiencias mentales*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y 118, fracción IX, inciso d), en la porción normativa “*o a personas con deficiencias mentales*”, Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, ambas del estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, se erigen como disposiciones que ostentan un lenguaje

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

⁵⁸ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 40.

⁵⁹ *Ídem*.

discriminatorio, pues refuerzan los estereotipos y estigmas en torno a las personas que viven con discapacidad mental y/o intelectual que han predominado históricamente y que continúan arraigadas en las instituciones políticas, sociales, culturales y jurídicas.

Así, las normas impugnadas contravienen 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**⁶⁰.

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 sujetos⁶¹.

Por lo tanto, es innegable que los preceptos tildados de inconstitucionales contienen un lenguaje discriminatorio, que contemplan en sí mismos 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**⁶².

⁶⁰ 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.

⁶¹ Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, *Óp. Cit.*, párr. 29.

⁶² 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.”**

Ello, ya que las normas en combate presuponen 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 de generación en generación— que impone reconocerles como individuos sin voluntad propia **y que tiene como efecto su segregación de la vida social.**

Consecuentemente, **los preceptos cuestionados generan 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 estructurales⁶³ 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, las disposiciones normativas en combate contribuyen 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 las normas cuestionadas no sólo trastocan 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

⁶³ 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”**.

titulares de derechos fundamentales, pues dada la configuración normativa de los preceptos impugnados, se desconoce que dicho colectivo cuenta con capacidad jurídica para conducirse dentro de la sociedad.

Por ende, los artículos 172, fracción XVI, inciso c), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y 118, fracción IX, inciso d), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, ambas del estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, no superan las exigencias que requiere el derecho a la no discriminación, debido a que establecen, en forma irrestricta, una referencia a las personas con discapacidad mental como “deficientes mentales”.

Así, la configuración normativa de las normas impugnadas 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 Constitucional Federal, 1 y 12 de la de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los que deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica.

Asimismo, la legislatura oaxaqueña soslayó la obligación convencional que tienen los Estados partes de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, relativa a adoptar medidas específicas que no perpetúen el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas en situación de discapacidad⁶⁴.

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

⁶⁴ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 29.

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 “*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.⁶⁵

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

⁶⁵ 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.*”

estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

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

En el caso concreto, los artículos 172, fracción XVI, inciso c), en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y 118, fracción IX, inciso d), en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, ambas del estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024 **no cumplen 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 los municipios oaxaqueños de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, al igual que a cualquier persona que no viva con discapacidad.

Por el contrario, los preceptos cuestionados promueven 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 vida⁶⁶.

Ello, porque los dispositivos normativos controvertidos no reconocen 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

⁶⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, Óp. Cit., párr. 90.

independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que impacta en su dignidad humana⁶⁷.

Por lo tanto, si los preceptos tildados de inconstitucionales no superan la primera grada del *test* de igualdad, resulta innecesario someterlos a las siguientes etapas, por lo que invariablemente devienen inválidos, al ser contrarios al derecho de igualdad y no discriminación de las personas que viven con discapacidad.

No obstante lo anterior, si ese Alto Tribunal Constitucional estima que las normas en combate sí persiguen una finalidad imperiosa, como podría ser salvaguardar la salud de las personas con discapacidad mental y/o intelectual, por lo que superarían 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 las normas tildadas de inconstitucionales realizan 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 de los 172, fracción XVI, inciso c), en la porción normativa “o a

⁶⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 91.

personas con deficiencias mentales”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlacolula de Matamoros, Distrito de Tlacolula; y 118, fracción IX, inciso d), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito de Tuxtepec, ambas del estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, al constituirse como normas discriminatorias en contra de las personas que viven con discapacidad mental.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

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

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple 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 inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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

PROTESTO LO NECESARIO

Defendemos al Pueblo

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

CVA