

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 27 de noviembre de 2024.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra diversas disposiciones de las leyes de ingresos de los municipios Tocatlán y Santa Isabel Xiloxotla del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante decretos número 39 y 43, respectivamente, publicados el 28 de octubre de 2024, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

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

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

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	5
X. Conceptos de invalidez.....	6
PRIMERO.....	6
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	7
B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	10
SEGUNDO.....	14
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	14
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa cuestionada.....	17
TERCERO.....	23
A. Alcances del principio de taxatividad.....	23
B. Inconstitucionalidad del artículo controvertido.....	27
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	31
A N E X O S	32

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Tlaxcala.

B. Gobernadora del Estado de Tlaxcala.

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

a) Cobro desproporcionado de derechos por servicios:

1. Artículo 63, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tocatlán, para el Ejercicio Fiscal 2025.

b) Incompetencia para legislar en materia de juegos y sorteos:

1. El artículo 54, fracción XVI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Xiloxoxtla, para el Ejercicio Fiscal 2025.

c) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. Artículo 54, fracción XVI, incisos a), b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Xiloxoxtla, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Ambos ordenamientos fueron expedidos mediante los decretos números 39 y 43, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el 28 de octubre de 2024.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad tributaria.

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 Tlaxcala el 28 de octubre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 29 del mismo mes, al miércoles 27 de noviembre 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 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

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 (...).”

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. El artículo 63, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tocatlán, para el ejercicio fiscal 2025 prevé un cobro injustificado y desproporcionado *"por la firma de documentos oficiales por parte del Secretario del Ayuntamiento"*, debido a que no atiende al costo que verdaderamente le representó al Estado la prestación de ese servicio. Por lo tanto, vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que la disposición impugnada de la Ley de Ingresos del Municipio de Tocatlán, para el ejercicio fiscal 2025,

transgrede el principio de proporcionalidad, toda vez que prevé una tarifa por la mera firma de la o el Secretario del Ayuntamiento en documentos oficiales, la cual no atiende al costo real que le representó al ente público su prestación.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de la contribución denominada “derechos” y, posteriormente, cómo opera el principio de proporcionalidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizará en concreto la norma objeto de control constitucional, para así definir si se aparta 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 "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.

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.

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**”.

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

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

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

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

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

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.*

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.**”

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

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

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el precepto controvertido de la Ley de Ingresos del Municipio de Tocatlán, para el ejercicio fiscal 2025, vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, pues establece un cobro

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

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

por la simple firma de documentos oficiales por parte de la o el Secretario del Ayuntamiento, tarifa que no es acorde a las erogaciones que realmente le representa al Estado la prestación de tal servicio.

Para tener mayor claridad, a continuación, se transcribe la disposición tildada de inconstitucional:

“Artículo 63. Los derechos a que se refiere este Capítulo, se causarán y se cobrarán al momento de su solicitud o al de la entrega, cuando no sea posible determinar la extensión y número de los documentos solicitados. Por la expedición de documentos oficiales por el Ayuntamiento de manera impresa:

I. – V. (...)

VI. Por la firma de documentos oficiales por parte del Secretario del Ayuntamiento, 1.06 UMA.”

De lo trasunto se desprende que la disposición cuestionada establece el monto de 1.06 UMA, equivale a \$115.08¹⁰ pesos mexicanos, por la simple firma de documentos oficiales de la o el Secretario del Ayuntamiento de Tocatlán; es decir, la legislatura local impuso un derecho por el mero acto de firmar documentos públicos del señalado servidor público.

Como se observa, la disposición normativa controvertida establece una contribución que se enmarca en la categoría de **derechos por servicios**, es decir, que le corresponde una contraprestación por el mismo, ello significa que para la determinación de la cuota por ese concepto ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Municipio de Tocatlán su ejecución o prestación, por lo cual, la tarifa que se establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que la cuota prevista por el servicio de “la firma de documentos oficiales por parte del Secretario del Ayuntamiento” **es irrazonable y desproporcional**, pues dada su configuración permite concluir que se cobra por la rúbrica de la autoridad antes referida y no por los materiales utilizados para brindar el servicio, que en su caso, pudieron ser las hojas o tinta, por lo tanto el monto

¹⁰ Teniendo en cuenta que a la fecha de presentación del presente medio de control de constitucionalidad el valor vigente de la UMA es de \$108.57 pesos mexicanos, tal como se advierte del siguiente vínculo: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

establecido resulta desproporcionado, **pues no responde al gasto que efectúa el Municipio de Tocatlán para brindar el servicio.**

Se reitera, el precepto controvertido prevé el cobro de un derecho por la , se considera que dado que el cobro se realiza por el mero hecho de *“la firma del Secretario del Ayuntamiento en documentos oficiales”*, es decir, el Congreso estableció el cobro de un derecho que radica únicamente en la firma que realice el indicado servidor público, por lo que no resulta justificable ni proporcional **cobrar por ese concepto si la cuota no responde al costo que le representa al Estado su prestación.**

Si bien es cierto, en este caso, se podría señalar que dado que se trata de la firma de documentos oficiales, no se trata de un servicio que se limite a una mera certificación, sino que implica la “valoración” y “aprobación” de la persona funcionaria pública autorizada, sin embargo, 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**¹¹.

En este sentido, 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**¹², pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite¹³.

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

¹² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, 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.

¹³ 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.

En mencionado criterio ese Alto Tribunal Constitucional, realizó el estudio de cobros por la certificación de documentos solicitados, que no atienden al derecho de acceso a la información pública, no obstante, a consideración de esta Comisión Nacional dichas consideraciones son igualmente aplicables a la norma controvertida en el presente medio de control de constitucional.

Ello, porque la legislatura local estableció un derecho por el servicio de *“firma de documentos oficiales por parte del secretario del Ayuntamiento”*, es decir, previó una cuota por el mero signo que realice dicho servidor público en cumplimiento de sus funciones.

En otras palabras, a juicio de este Organismo Nacional, no existe justificación constitucionalmente válida para que el Congreso tlaxcalteca imponga el cobro de un derecho, únicamente por la acción de firmar documentos oficiales por el mencionado servidor público, pues ello se traduce en que dicho signo tiene un precio, el cual no tiene cabida en el marco de relaciones de derecho público.

Bajo dichas consideraciones, se colige que la legislatura tlaxcalteca estableció una contribución por concepto de derechos de servicios, la cual versa exclusivamente sobre la firma del servidor público indicado en el precepto impugnado, que no conlleva la erogación de algún gasto en específico, ni la utilización de materiales, pues se limita al simple signo que plasme referida autoridad, por lo tanto, el servicio de mérito no atiende a algún costo que le represente al Municipio de Tocatlán, por lo que deviene contrario al principio de proporcionalidad tributaria.

Principio constitucional que exige que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas **deben fijarse de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse por la firma de la autoridad determinada**, pues el cobro por los servicios debe atender a los costos que le causó al municipio –como ente estatal– su efectiva prestación, en la medida de que **debería ser acorde con el costo del servicio prestado**¹⁴.

Es así como la norma impugnada **transgrede el principio de proporcionalidad tributaria** porque establece un cobro que grava la mera simple firma de la o el secretario del Ayuntamiento en documentos oficiales, la cual no es acorde ni proporcional al monto erogado por el Municipio de Tocatlán derivado del servicio

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

prestado ni guarda una relación razonable con el costo de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento.¹⁵

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el artículo 63, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tocatlán, para el ejercicio fiscal 2025 es contraria 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 lo expulse del sistema jurídico de la entidad.

SEGUNDO. El artículo 54, fracción XVI, incisos c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Xiloxotla, para el ejercicio fiscal 2025, impone una multa de 30 UMA a quien realice *“juegos de azar en lugares públicos o privados”*, sin embargo, indicada disposición vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el Poder Legislativo local no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, en términos del diverso 73, fracción X, de la Norma Fundamental, ya que ello sólo le corresponde al Congreso de la Unión.

A continuación, se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que la disposición normativa es inconstitucional, derivado de que la legislatura tlaxcalteca carece de competencia para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, por ser de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre los contenidos del derecho de seguridad jurídica, así como del principio de legalidad; luego, se contrastará la norma impugnada a la luz de dicho estándar.

A. 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 el 9 de la Convención Americana sobre

¹⁵ 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.

Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.¹⁶..

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Así, 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, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este sentido, 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

¹⁶ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal. Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa¹⁷.

Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

¹⁷ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa cuestionada.

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sustentan que el Congreso tlaxcalteca se encuentra inhabilitado para regular sobre juegos con apuestas y sorteos, específicamente para describir las conductas prohibidas y sus respectivas sanciones.

Para demostrar esa afirmación primero debe de traerse a colación el contenido textual de la norma impugnada:

“Artículo 54. Las multas por infracciones a que se refiere el Código Financiero, cuya responsabilidad recae sobre los sujetos pasivos o presuntos sujetos pasivos de una prestación fiscal, serán sancionadas cada una con las multas que se especifican, indicándose con las cifras el equivalente al número de UMA cuantificable:

I. – XV. (...)

XVI. Por las infracciones que se cometan al orden público, se impondrán las sanciones siguientes:

a) – b) (...)

c) Por realizar juegos de azar en lugares públicos o privados, 30 UMA;
(...)”

De lo anterior, se desprende que se sancionará con multa de 30 UMA a quien realice juegos de azar en espacios públicos o privados, no obstante, a juicio de este Organismo Nacional, **el Congreso tlaxcalteca no se encuentra habilitado para legislar en materia de juegos de azar, pues ello se encuentra reservado al Congreso de la Unión** por disposición expresa del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal.

A juicio de este Organismo Nacional, dicha situación atenta contra el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues recordemos que estos garantizan que todas las autoridades actúen con base en lo que dispone la Constitución Federal y las leyes, lo que incluye, indudablemente, que se ajusten a su respectivo ámbito de atribuciones. En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultada.

No obstante, tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, este Organismo Constitucional estima que dicho mandato constitucional fue inobservado por el Congreso tlaxcalteca al expedir la disposición normativa en

combate, toda vez que versa sobre una figura jurídica que necesariamente tiene que ser regulada por la legislatura federal, al constituirse como una norma que incide en materia de juegos con apuestas y sorteos, cuya reglamentación fue conferida exclusivamente al Congreso de la Unión por mandato expreso de la Norma Fundamental.

Se estima pertinente señalar, a partir de la entrada en vigor del Decreto por el cual se adicionó la fracción X al artículo 73¹⁸ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 29 de diciembre de 1947 en el Diario Oficial de la Federación, reforma cuya finalidad fue conceder la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, por lo que a partir de dicha data los congresos locales dejaron de tener competencia para legislar en aludida materia.

Con dicho cambio normativo al texto constitucional el Poder Reformador de la Constitución reservó la atribución para expedir la legislación única en materia de juegos con apuestas y sorteos al Congreso de la Unión, con el objetivo de unificar su regulación, misma que deberá observarse en todo el país, por lo tanto, las legislaturas estatales quedaron vedadas para emitir alguna regulación esa materia.

Indicado mandato constitucional se materializó con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, de 31 de diciembre de 1947, ordenamiento que está integrado por 17 artículos, en los que de manera general se establece lo siguiente:

- Prohibición expresa, en todo el territorio nacional, de los juegos de azar y los juegos con apuestas.
- Sólo se permiten los siguientes juegos:
 - Ajedrez, damas y otros semejantes;
 - Dominó, dados, boliche, bolos y billar;
 - Juegos de pelota en todas su formas y denominaciones; y

¹⁸ “**Art. 73.-** El Congreso tiene facultad:

I. – IX. (...)

X.- Para legislar en* toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

(...)”

- Carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes.
 - Sorteos.
- Los juegos no comprendidos en el anterior catálogo se consideran como prohibidos.
- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, le corresponde la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas, exceptuando la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley; así como el cumplimiento del ordenamiento en cita.
- Todas las autoridades federales, locales y la fuerza pública cooperarán con la Secretaría de Gobernación para hacer cumplir las determinaciones que se dicten de acuerdo con la Ley Federal en comento.
- La Secretaría de Gobernación fijará los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para expedir las autorizaciones respectivas.
- La Secretaría de Gobernación clausurará todo local (abierto o cerrado) en que se efectúen juegos prohibidos o juegos con apuestas o sorteos (que carezca de autorización).
- La Secretaría de Gobernación está facultada para autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la ley de referencia.
- Describe los delitos y las sanciones que se aplicarán, pero sólo sobre juegos permitidos que se realicen sin autorización.
- Se exceptúan de regulación, los juegos que se celebren en domicilios particulares con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional, y que en ninguna forma se practiquen habitualmente, siempre que además no se admitan en los mismos a personas que no tengan relaciones de familia o trato social cercano con los dueños o moradores.
- Las infracciones que no constituyan delitos serán sancionadas por la Secretaría de Gobernación con multa de \$100.00 a \$10,000.00 pesos mexicanos o arresto hasta por 15 días, pudiendo revocarse en su caso el permiso o clausurarse el establecimiento si las infracciones son graves o frecuentes.

De lo anterior, se desprende que, únicamente las autoridades locales pueden cooperar con la Secretaría de Gobernación, del Ejecutivo Federal para el debido cumplimiento de la Ley Federal en cita, además establece delitos sobre juegos permitidos que se realicen sin la autorización de dicha autoridad, asimismo, será ésta la encargada de vigilar y controlar los juegos con apuestas y sorteos, así como

el cumplimiento del ordenamiento de referencia, por lo que será dicha autoridad la facultada para imponer las infracciones respectivas ante la inobservancia de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En esos términos, se colige que —en términos del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos— **la facultad para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos es exclusiva del Congreso de la Unión**, pues en el mencionado ordenamiento federal no se dejó espacio de configuración legislativa a los congresos locales en esa materia.

Bajo esa lógica, el Poder Reformador de la Constitución privó a las entidades federativas de la posibilidad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, precisamente porque la Constitución General facultó al Congreso de la Unión a emitir una ley federal con ese contenido, justamente para contar con una regulación uniforme en todo el país.

Sobre esas bases, se estima que el Congreso del estado de Tlaxcala legisló en una materia en la que carece de competencia, pues en la norma impugnada estableció una sanción por realizar juegos de azar en espacios públicos o privados, cuya multa será de 1.06 UMA.

De la configuración normativa impugnada se advierte que la legislatura local sanciona cualquier tipo de juego de azar que se realice en espacios públicos o privados, sin embargo, mencionada regulación corresponde al ámbito competencial del Congreso de la Unión, lo anterior porque es la legislatura federal quien se encuentra facultada para regular sobre los juegos de azar, atribución ejercitada y plasmada en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ordenamiento en el que se estableció una prohibición relativa en torno a los juegos de azar.

Es decir, en la Ley Federal de Juegos y Sorteos se previó la prohibición, en todo el territorio nacional, de los juegos de azar y los juegos con apuesta, salvo aquellos que estén expresamente permitidos y cuenten con la autorización respectiva; asimismo, faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, para vigilar el cumplimiento de dicha Ley Federal, así como las demás disposiciones que de ella emanen, como lo es la imposición de las sanciones respectivas.

En consecuencia, la vigilancia de que se realicen sólo aquellos juegos de azar y juegos con apuestas que estén permitidos corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal

mediante la Secretaría de Gobernación, y no así al Congreso local, ni mucho menos que éste último habilite a una autoridad municipal para sancionar al respecto.

Adicionalmente, la regulación prevista en el artículo 54, fracción XVI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Xiloxotla, para el ejercicio fiscal 2025, rompe con la armonía del régimen de juegos con apuestas y sorteos previsto en la Ley Federal de la materia, porque:

- Constituye una prohibición absoluta, pues el Congreso local perdió de vista que la prohibición de juegos de azar en el territorio nacional es relativa.
- Sanciona incluso aquellos juegos de azar que cuenten con la autorización que halla emitido la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal.
- Establece una sanción que únicamente le corresponde imponer a la Secretaría de Gobernación.
- Sanciona supuestos permitidos por la propia Ley Federal de Juegos y Sorteos, como lo es la hipótesis prevista en el artículo 15¹⁹ de dicho ordenamiento.
- Sanciona aquellos casos en los que se carezca de la autorización respectiva, a pesar de que existen tipos penales e infracciones establecidos en el ordenamiento federal de la materia y su reglamento.
- Habilita indebidamente a una autoridad municipal para imponer sanciones en materia de juegos de azar, a pesar de que la única autoridad facultada para ello es la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal.

Por lo anterior, es posible afirmar que el Congreso local legisló en una materia para la que carece de competencia, pues estableció una prohibición absoluta para realizar juegos de azar en espacios públicos y privados, lo cual que además no es congruente con el contenido de la Ley Federal en la materia; por lo cual el inobservó el mando constitucional en comento.

Efectivamente, se recuerda que el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para legislar en toda la república sobre juegos con apuestas y sorteos, la cual regirá en el orden federal y en el fuero común; con lo que se excluye la concurrencia de las legislaturas locales para regular en esa materia.

¹⁹ “ **Artículo 15.-** No quedan comprendidos en las disposiciones precedentes los juegos que se celebren en domicilios particulares con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional, y que en ninguna forma se practiquen habitualmente, siempre que además no se admitan en los mismos a personas que no tengan relaciones de familia o trato social cercano con los dueños o moradores”.

Sin embargo, el Congreso local soslayó aludido mandato constitucional, situación que trastoca el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, según los cuales toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, en la inteligencia de que estas solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes les faculden.

Por tal razón, aunque la intención del Congreso local es regular sobre cuestiones que puedan afectar el orden público, lo cierto es que legisló en una materia en la que no se encuentra habilitado por encontrarse vedado por mandato expreso de la Constitución General de la República, por tratarse de una competencia conferida expresamente al Congreso de la Unión, excluyendo así la concurrencia de las entidades federativas para legislar al respecto.

Por todo lo explicado, es inconcuso que el Congreso local legisló sobre una cuestión en la que se encuentra inhabilitado constitucionalmente para hacerlo, vulnerando el derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad, pues dicha atribución fue conferido constitucionalmente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción X, de la Norma Fundamental.

Esta Comisión accionante estima importante destacar que, para que un Estado Constitucional y Democrático como el nuestro, la actividad legislativa debe desarrollarse en todos los casos acorde con lo previsto en la Constitución Federal y las leyes, a fin de que la actuación de toda autoridad se ajuste a los mandatos normativos que les faculden o permitan una determinada actuación.

En ese sentido, no son admisibles aquellas disposiciones que son creadas por autoridades carentes de un marco jurídico habilitante para tal fin, pues aceptar lo contrario sería admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En conclusión, el artículo 54, fracción XVI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Xiloxotla, para el ejercicio fiscal 2025 es inconstitucional porque al transgredir el derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, al haber sido creada por una autoridad legislativa que carece de competencia para expedirla.

TERCERO. El artículo 54, fracción XVI, incisos a), b), y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Xiloxotla, para el ejercicio fiscal 2025, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- 1. Causar escándalo en con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, sea que el infractor se encuentre sobrio o en estado de ebriedad.**
- 2. Perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad; patios de vecindad, condominios o vehículos de transporte colectivo.**
- 3. Por faltas a la moral.**

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 las hipótesis normativas combatidas de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Xiloxotla, para el ejercicio fiscal 2025 son inconstitucionales al establecer conductas prohibidas que son demasiado amplias y ambiguas.

Para sostener lo anterior, se abundará sobre los contenidos del principio de taxatividad aplicable en materia administrativa sancionadora y se hará referencia al ya expuesto derecho de seguridad jurídica y principios de legalidad; luego, se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dichos estándares.

A. Alcances del principio de taxatividad

Tal como se explicó en el segundo concepto de invalidez, el derecho de seguridad jurídica que se consagra los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantiza 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 sanciona²⁰.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.²¹

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 determinación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.²²

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

20 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.

21 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.**”

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

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.²³

Por ende, el principio supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**,²⁴ 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.²⁵

²³*Ibidem.*

²⁴ 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.

²⁵ 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.**”

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.²⁶

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.²⁷

ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”.

²⁶Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro **“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”.**

²⁷ 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.

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.²⁸

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.²⁹

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 del artículo controvertido

Una vez que se han señalado los alcances del derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y de taxatividad en materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar los supuestos normativos controvertidos, precisados en el apartado III, incisos b), del presente escrito.

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.”*

²⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

²⁹ 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.

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, los supuestos normativos que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional, previstos en el artículo 54, fracción XVI, incisos a), b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Xiloxoxtla, para el ejercicio fiscal 2025, 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 transcribir el contenido del precepto en combate:

“Artículo 54. Las multas por infracciones a que se refiere el Código Financiero, cuya responsabilidad recae sobre los sujetos pasivos o presuntos sujetos pasivos de una prestación fiscal, serán sancionadas cada una con las multas que se especifican, indicándose con las cifras el equivalente al número de UMA cuantificable:

I. – XV. (...)

XVI. Por las infracciones que se cometan al orden público, se impondrán las sanciones siguientes:

- a) Por causar escándalo con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, sea que el infractor se encuentre sobrio o en estado de ebriedad, 10 UMA;*
- b) Por perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad; patios de vecindad, condominios o vehículos de transporte colectivo, 10 UMA;*
- c) – d) (...)*
- e) Por faltas a la moral, 10 UMA.”*

De lo trasunto se desprende que la disposición controvertida establece como infracción las siguientes conductas:

- A la persona que estando sobria o ebria cause escándalo en vías o lugares públicos, con palabras altisonantes o de cualquier otra forma.
- Por perturbar el orden en actos cívicos en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad; patios de vecindad, condominios o vehículos de transporte colectivo.
- Por faltas a la moral.

A juicio de este Organismo Nacional las conductas sancionadas por los preceptos cuestionados no son lo suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán los supuestos jurídicos, sino que permiten un amplio margen de apreciación en favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a las sanciones de manera arbitraria.

Se insiste, aludidas descripciones normativas impiden que las personas que habitan o transitan en el Municipio de Santa Isabel Xiloxoxtla tengan conocimiento suficiente sobre los alcances de las conductas que, en su caso, podrían ser objeto de sanción por las autoridades municipales. 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 la norma debió de ser más cuidadoso en respetar los diversos derechos que pudieran pugnar con las disposiciones que estableció, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica, que exige dotar de certidumbre a las personas 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 evidente 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 escándalo*, *perturban* el orden en espacios públicos o privados, vehículos de transporte colectivo, por emplear palabras altisonantes o constituyen *faltas a la moral*.

Es decir, el artículo 54, fracción XVI, incisos a), b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Xiloxoxtla, para el ejercicio fiscal 2025, 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 “*perturban el orden*” en espacios públicos e incluso en lugares privados (como lo son patios de vecindad o en condominios), o tengan actitudes consideradas por la sociedad como “*faltas a la moral*”, 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”, “perturbador” e incluso qué actitudes se asume “*atentan contra el orden público*” y “*faltas a la moral*” a juicio de los demás.

Así, para que ocurran las conductas cuestionadas se requiere que la autoridad valore si determinadas 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 hipótesis normativas 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, e 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 la actuación o comportamiento de una persona sea calificado como escandaloso o que perturba y atenta contra el orden público o privado, o en su caso sea estimada una falta a la moral.

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 a la porción normativa “*causar escándalo con palabras altisonantes*”, se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien se exprese con “*palabras altisonantes*”, sin embargo, dicha manifestación deriva 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, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dicho calificativo dependerá 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 citada expresión constituye 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 persona³⁰.

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 mayoritarias³¹, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.³²

En consecuencia, mencionado precepto constituye una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues la manifestación reprochable involucra una exteriorización de las ideas y pensamientos de los sujetos.

Por todo lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional declare la invalidez del artículo 54, fracción XVI, incisos a), b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Xiloxotla, para el Ejercicio Fiscal 2025, por vulnerar el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad.

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

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

³¹ 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.”***

³² 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.”***

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 Tlaxcala que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido que incurran la inconstitucionalidad alegada.

A N E X O S

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

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.

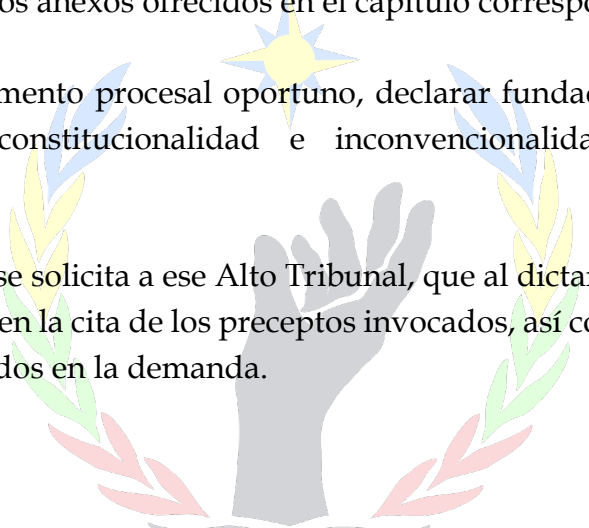
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designada como delegada y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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



PROTESTO LO NECESARIO

CNDH

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

Defendemos al Pueblo

CVA