

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 17 de diciembre de 2024.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

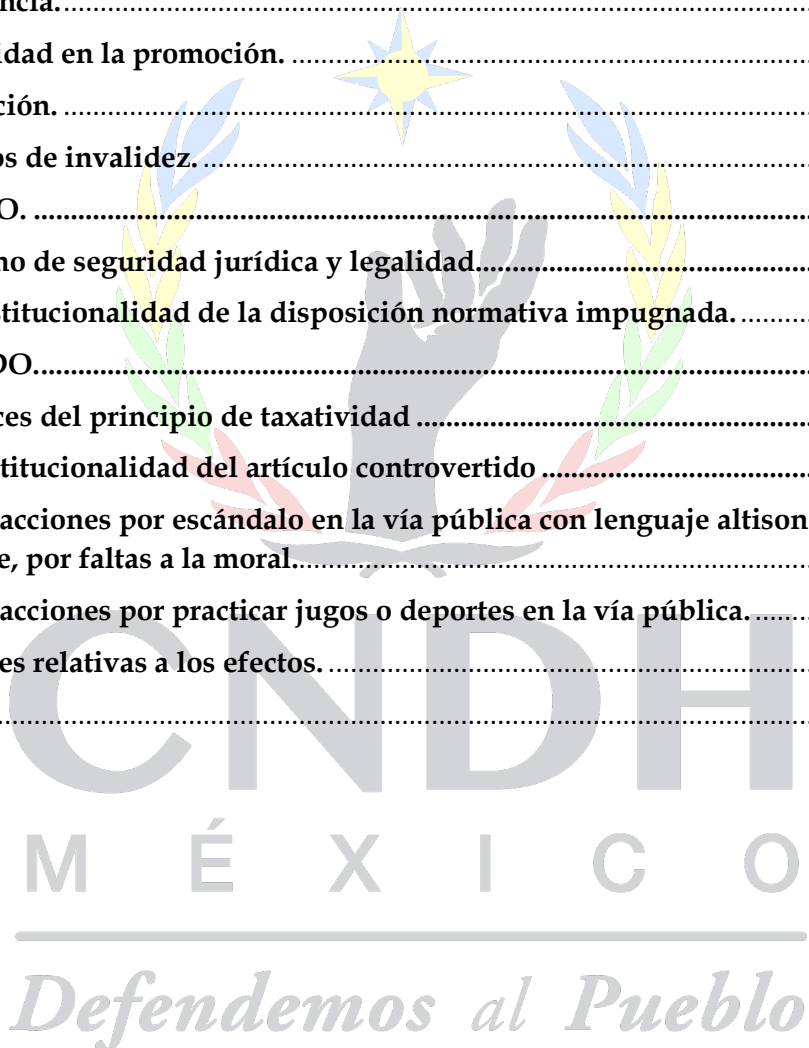
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 42, fracción XV, incisos a), b), c), en la porción normativa "*estridente*", d), e) y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el Ejercicio Fiscal 2025, expedida mediante el Decreto No. 103, publicado el 29 de noviembre 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 delegado, 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 Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado 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 la norma general impugnada.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
IX. Introducción.	6
X. Conceptos de invalidez.....	6
PRIMERO.	6
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	7
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada.	9
SEGUNDO.....	15
A. Alcances del principio de taxatividad	16
B. Inconstitucionalidad del artículo controvertido	20
1. Infracciones por escándalo en la vía pública con lenguaje altisonante o música estridente, por faltas a la moral.....	22
2. Infracciones por practicar jugos o deportes en la vía pública.....	25
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	27
A N E X O S	27



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 la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado de Tlaxcala.

B. Gobernadora del Estado de Tlaxcala.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

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

1. Artículo 42, fracción XV, inciso e), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el Ejercicio Fiscal 2025.

b) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. Artículo 42, fracción XV, incisos a), b), c), en la porción normativa "*estridente*", d), y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Dicho ordenamiento fue expedido mediante Decreto No. 103, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 29 de noviembre de 2024.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 14 y 16 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.

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.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el viernes 29 noviembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 30 del mismo mes, al domingo 29 de diciembre del año en curso.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 (...).”

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. El artículo 42, fracción XV, inciso e), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el Ejercicio Fiscal 2025 impone multa económica a quien establezca *“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 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 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.^{3..}

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.

³ 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.

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 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 legislativa⁴.

⁴ 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."

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.

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada.

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 la conducta prohibida y su respectiva sanción, prevista en la norma impugnada.

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

“Artículo 42. Las multas por infracciones a que se refiere el artículo 223 fracción II del Código Financiero, cuya responsabilidad recae sobre los sujetos pasivos de una prestación fiscal, serán sancionadas cada una con las multas que a continuación se especifican, así como faltas administrativas:

I. – XIV. (...)

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

a) – d)(...)

e) Por establecer juegos de azar en lugares públicos o privados, 40 UMA;
(...)”

De lo anterior, se desprende que se impondrá una multa de **40 UMA** a quien realice o establezca 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 consideración 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 a 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 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 que con la entrada en vigor del Decreto por el cual se adicionó la fracción X al artículo 73⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 29 de diciembre de 1947 en el Diario Oficial de la Federación, cuya finalidad fue conceder la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, se colige que a partir de dicha data los congresos locales dejaron de tener competencia para legislar en aludida materia.

Con mencionado cambio normativo 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

⁵ “**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.

(...)”

que deberá observarse en todo el país, por lo tanto, las legislaturas estatales quedaron vedadas para emitir alguna regulación esa materia.

Referido mandato constitucional se materializó con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el día 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 sus formas y denominaciones; y
 - 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 los 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 sanciones por establecer juegos de azar en espacios públicos o privados.

De la configuración normativa de la disposición impugnada se advierte que la legislatura local sanciona cualquier tipo de juego de azar que se establezca 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 correspondientes.

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, el artículo 42, fracción XV, inciso e), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, 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 15⁶ 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.

⁶ “**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”.

- 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 en la norma impugnada una prohibición absoluta para establecer juegos de azar en espacios públicos y privados, lo que además no es congruente con el contenido de la Ley Federal en la materia; por lo tanto, inobservó el mandato 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.

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 facultan.

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 conferida 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 42, fracción XV, inciso e), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el Ejercicio Fiscal 2025 es inconstitucional porque fue creada por una autoridad legislativa que carece de competencia para expedirla, en consecuencia, transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad.

SEGUNDO. El artículo 42, fracción XV, incisos a), b), c), en la porción normativa *“estridente”*, d), y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el Ejercicio Fiscal 2025, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- Causar escándalo con música estridente o con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad.
- Por faltas a la moral.
- Practicar cualquier clase de juego o deporte en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas.

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

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 San Damián Texóloc, 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 principio de legalidad; luego, se contrastarán las hipótesis normativas controvertidas 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 sanciona⁷.

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

⁷ 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.⁸

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.⁹

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.¹⁰

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**

⁸ 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.*”

⁹ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

¹⁰ *Ibidem.*

sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen,¹¹ 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.¹²

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.¹³

¹¹ 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.

¹² 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”**.

¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵

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

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"***.

¹⁴ 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."***

¹⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

construye 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.¹⁶

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 precisados en el apartado III, incisos 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 hipótesis normativas que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional, previstas en el artículo 42, fracción XV, incisos a), b), c), en la porción normativa “*estridente*”, d), y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el ejercicio fiscal 2025, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Para demostrar lo anterior resulta permitente transcribir el contenido del precepto en combate:

¹⁶ 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.

“Artículo 42. Las multas por infracciones a que se refiere el artículo 223 fracción II del Código Financiero, cuya responsabilidad recae sobre los sujetos pasivos de una prestación fiscal, serán sancionadas cada una con las multas que a continuación se especifican, así como faltas administrativas:

I. – XIV. (...)

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

a) 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 se cobrará, 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, 20 UMA;

c) Por escandalizar con música estridente o a gran volumen en horarios que la gente dedica normalmente al descanso, 15 UMA;

d) Por practicar juegos o deporte en vía pública que afecte la vialidad personal o vehicular o que cause molestias a terceros, 15 UMA;

e) – f) (...)

g) Por faltas a la moral, 10 UMA, e

(...)”

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 dejan 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 las hipótesis normativas en combate conforme a lo siguiente:

1. Infracciones por escándalo en la vía pública con lenguaje altisonante o música estridente, por faltas a la moral.

Sobre este tema, el artículo 42, fracción XV, incisos a), b), c), en la porción normativa “*estridente*”, y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el Ejercicio Fiscal 2025, establecen como infracciones las siguientes conductas:

- 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.
- 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.
- Escandalizar con música *estridente*.
- Por faltas a la moral.

Se considera que aludidas descripciones normativas impiden que las personas que habitan o transitan en dicho Municipio tengan conocimiento suficiente sobre los alcances 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 lleguen a realizar, derivarán en la imposición de una multa.

En ese sentido, de un análisis de las hipótesis normativas 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 escándalos en espacios públicos o domicilios particulares, representa una expresión con palabras altisonantes o cualquier otra manera; ocasiona escándalo con música estridente; o constituye una falta a la moral.*

Es decir, los supuestos normativos reclamados, 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”, “estridente”, “altisonante”, e incluso qué actitudes se asume “atentan contra el orden público” y representan “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, se tratan de aspectos subjetivos sobre los cuales se valorará si existe o no una conducta ilícita.

En otras palabras, los supuestos referidos, tal y como está configurados 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 alguna de las hipótesis previstas en los dispositivos normativos en combate.

De ahí que se sostenga que la falta de precisión de la disposición en combate genera 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 relativo a “causar escándalo de cualquier otra manera”, no permite conocer plenamente cuándo podría ocasionarse un

escándalo, pues incluye cualquier conducta que logre efectivamente “escandalizar”, sin lugar a dudas, dicha hipótesis admite un sin número de conductas.

En otras palabras, otorga un amplio margen de aplicación para la imposición de la multa cuando se estime se actualizó tal hipótesis, sin que se conozca plenamente la conducta que verdaderamente “*causa escándalo de cualquier otra manera*”, por lo que deviene inconstitucional.

Adicionalmente, del precepto impugnado se advierten supuestos que impactan de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión, pues tales hipótesis normativas son las siguientes:

- *Causar escándalo con palabras altisonantes,*
- *Escandalizar con música estridente; y*
- *Por faltas a la moral.*

De las hipótesis normativas transcritas se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien se exprese *con palabras altisonantes, escandalice con música estridente o realice faltas a la moral*, sin embargo, se estima que dichas manifestaciones derivan del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas.

En efecto, los supuestos normativos reclamados prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren contienen un lenguaje altisonante o contravenga a la moral e incluso por reproducir música estridente, hipótesis que dan pauta a la arbitrariedad, pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten, ya sea de las meras expresiones o la música que se esté reproduciendo en los espacios públicos o en cualquier lugar.

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 persona¹⁷.

¹⁷ Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

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 mayoritarias¹⁸, aún y cuando se exterioricen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.¹⁹

Asimismo, se enfatiza que en uno de los supuestos de la norma impugnada alude a la reproducción de música que sea considerada “*estridente*”, a pesar de que ese hecho se trata de expresiones artísticas o culturales, que deben observarse como un todo, cuya finalidad sólo es la difusión de ideas y opiniones, sin que se advierta tengan en sí mismas fines lesivos²⁰; aunado a que dicha hipótesis no permite definir de forma objetiva, certera e inequívoca cuándo determinada música será calificada como “*estridente*”, pues ello dependerá de las personas que la perciban, lo que admite un amplio margen de discrecionalidad para la imposición de la infracción.

En consecuencia, mencionadas sanciones constituyen una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una exteriorización de las ideas y pensamientos de los sujetos, que inclusive podrían constituir expresiones de arte y/o cultura.

Por lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional declare la invalidez del artículo 42, fracción XV, incisos a), b), c), en la porción normativa “*estridente*”, y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el Ejercicio Fiscal 2025.

2. Infracciones por practicar juegos o deportes en la vía pública.

El artículo 42, fracción XV, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el Ejercicio Fiscal 2025, establece que será una infracción

¹⁸ 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.**”

¹⁹ 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.**”

²⁰ Véase la sentencia del caso *Jersild v. Dinamarca*, del veintitrés de septiembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 28.

administrativa practicar juegos o deporte en vía pública que afecte la vialidad personal o vehicular o que cause molestias a terceros.

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 tlaxcalteca, no se tiene certeza, primero, del tipo de juegos o deportes que producen molestias a terceros o interrumpen el tránsito vehicular y/o peatonal; 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 personal será momentánea, por cierta temporalidad o de modo permanente; cuarto, tampoco precisan el tipo de vía pública que podrá ser afectada; y quinto, la calificación de “*molestia*” que se pueda generar constituye una expresión demasiado vaga e imprecisa.

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

Sobre este último punto, consistente en validar si el juego o deporte genera algún tipo de “*molestia*” a las personas es aún más evidente la ambigüedad y *sobre inclusividad* de la norma impugnada, 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 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.²¹.

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez del artículo 42, fracción XV, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Damián Texóloc, para el Ejercicio Fiscal 2025, por ser incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

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 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

²¹Acciones de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023; 53/2023 y su acumulada 62/2023; 135/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 51/2024, 64/2024, 68/2024 y su acumulada 69/2024, 75/2024, y 128/2024 y su acumulada 130/2024.

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.

Defendemos al Pueblo

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

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



AHC