

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 febrero de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos preceptos de dos Leyes de Ingresos municipales del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante distintos decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el pasado 18 de enero de 2025.

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 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.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	6
PRIMERO.....	6
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	7
B. Inconstitucionalidad del precepto normativo impugnado.....	9
SEGUNDO.....	15
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	16
B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida.....	20
TERCERO.....	24
A. Alcances del principio de taxatividad.....	25
B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados.....	29
1. Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar expresiones altisonantes o conductas contrarias a la moral.....	32
2. Infracción por insultos o faltas de respeto a autoridades.....	35
3. Infracción por no usar cubrebocas.....	38
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	40
A N E X O S.....	40

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Oaxaca.

B. Gobernador del Estado de Oaxaca.

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

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

1. Artículo 96, fracción XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

b) Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales:

1. Artículo 82, numeral I, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

c) Infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. Artículo 96, fracciones XIV y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

2. Artículos 106, fracciones II, incisos a), d) y s), y IX, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Mencionados ordenamientos fueron publicados mediante los decretos números 39 y 45 en el Periódico Oficial de esa entidad el día 18 de enero de 2025.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 16 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 la (s) disposición (es) precisada (s) en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 18 de enero de 2025, por lo que el plazo para

promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 19 del mismo mes al lunes 17 de febrero de la presente anualidad. 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.

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 96, fracción XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, para el ejercicio fiscal 2025, impone una multa a quién juegue *“apuestas en plazas públicas, calles, salones, cantina, parques deportivos o cualquier lugar público”*, sin embargo, indicada disposición normativa 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 el precepto normativo controvertido es inconstitucional, derivado de que la legislatura oaxaqueña 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

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.

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 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 del precepto normativo impugnado.

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sustentan que el Congreso del estado de Oaxaca 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 disposición normativa en combate, el cual es el siguiente:

“Artículo 96. Las infracciones por faltas administrativas serán establecidas por la dependencia administrativa a que corresponda la materia objeto de la infracción y se turnarán para su pago a la Tesorería Municipal, la cual con base en los tabuladores elaborados con anterioridad se calculará y percibirá el ingreso derivado de la infracción, previa calificación de la autoridad competente.

Los aprovechamientos a que se refiere este artículo, se pagarán de acuerdo a las cuotas por los siguientes conceptos:

CONCEPTO	PERIODICIDAD	MONTO MÍNIMO (UMA)	MONTO MÁXIMO (UMA)
XIX. Jugar apuestas en plazas públicas, calles, salones, cantina, parques deportivos o cualquier lugar público	Por evento	5	10

De lo anterior, se desprende que se impondrá una multa, que oscila entre 5 UMA y 10 UMA, a quien realice juegos de azar en espacios públicos o privados, no obstante, a juicio de este Organismo Nacional, **el Congreso local no se encuentra habilitado para legislar en materia de juegos con apuestas**, 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 *Ombudsperson* Nacional estima que dicho mandato constitucional fue inobservado por el Congreso del estado de Oaxaca 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 Constitución General.

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 las legislaturas locales dejaron de tener competencia para legislar en aludida materia.

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.

(...)”

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

Referido mandato constitucional se materializó con la publicación de la Federación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos en el Diario Oficial el 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
 - 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 las infracciones y 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, para contar con una regulación uniforme en todo el país.

Sobre esas bases, se estima que el Congreso del estado de Oaxaca legisló en una materia en la que carece de competencia, pues en la norma impugnada estableció una sanción económica a quien juegue apuestas en plazas públicas, calles, salones, cantina, parques deportivos o cualquier lugar público.

De la configuración normativa de la disposición impugnada se advierte que la legislatura local sanciona cualquier tipo de juego con apuestas 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 con apuestas, 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 con apuestas.

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 dicho ordenamiento, 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 cuestionado de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, 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 con apuestas en el territorio nacional es relativa.
- Incluso sanciona aquellos juegos con apuestas que cuenten con la autorización emitida por la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal.
- Establece una sanción que únicamente le corresponde imponer a la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal.
- 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 con apuestas, 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 prohibiciones absolutas para realizar juegos con apuestas en espacios públicos y privados, lo que además no es congruente con el contenido de la Ley Federal de 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 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, al 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 el principio de 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, en 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 96, fracción XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, es inconstitucional porque fue creado por una autoridad legislativa que carece de competencia para expedirlo, en consecuencia, transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad.

SEGUNDO. El artículo 82, numeral I, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevé cobros desproporcionados y diferenciados por la prestación del servicio de certificado médico, que transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, reconocidos en la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que el artículo 82, numeral I, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, que prevé tarifas por determinados servicios, se opone a los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

Lo anterior, porque el precepto en combate establece tarifas diferenciadas por el servicio de certificado médico brindada por el Municipio en materia de salud y control de enfermedades, con base a la situación jurídica de las personas solicitantes, por lo que contraviene el principio de equidad aplicable a los derechos por servicios, según el cual, las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio. En esa tesitura, no debería ser relevante si quien solicita el servicio se encuentra detenido o se trata de público en general, pues lo que se cobra es el servicio basado en el gasto generado por el Municipio.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto el precepto normativo 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.⁶

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 particulares⁷.

⁶Sentencia 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.

⁷ 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**”.

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

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁸, 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**.⁹

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.¹⁰

Defendemos al Pueblo

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**

⁸ 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.**”

⁹ *Ídem*.

¹⁰ 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.**”

regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

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

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

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹¹

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.¹²

¹¹ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

¹² 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.

B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 82, numeral I, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, vulnera los principios de proporcionalidad y equidad que rigen a las contribuciones, pues establece cobros por servicios de certificado médico, cuyas tarifas no son iguales para todas las personas que los reciban.

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

*“Artículo 82. Es objeto de este derecho la recaudación que realiza el Municipio por:
I. La prestación de servicios en materia de salud y control de enfermedades, que se cobrarán conforme a las siguientes cuotas:*

	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD
III.	Certificado médico		
	a) Detenidos	200.00	Por evento
	b) Público en general	100.00	Por evento

(...)”

Tal como se advierte, la disposición en estudio establece que quienes soliciten una el servicio de salud relativo a certificado médico, brindado por el Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, deberán pagar ya sea \$200.00 pesos o \$100.00 pesos mexicanos, según se trate de una persona detenida o público en general.

De lo anterior, se colige que el precepto controvertido establece cuotas por el servicio de certificado médico brindada por el municipio (en materia de salud y control de enfermedades) que se encuentran destinadas a sectores específicos, es decir, individualizada en razón de la calidad de la persona solicitante.

Conforme al parámetro de regularidad constitucional previamente expuesto, esta Comisión Accionante advierte que la disposición normativa controvertida establece una contribución que se enmarca en la categoría de **derechos por servicios**.

Dicho presupuesto exige la realización del estudio de la norma a la luz de los principios de justicia tributaria, según los cuales, para la determinación de la cuota por ese concepto, ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución o prestación, por lo cual, la tarifa deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

De tal suerte que, para que las cuotas o tarifas sean constitucionales, por un lado se debe garantizar que sean proporcionales, esto es, que los cobros sean acordes al costo que le representa al ente estatal la prestación de los servicios públicos y, por el otro, que sean equitativas, es decir, que sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo 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.

De acuerdo con todo lo previamente expuesto, las cuotas por los servicios brindados, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo con una base objetiva y razonable**.

En concreto, este Organismo Nacional considera la norma impugnada contiene una cuota que se aleja del principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones aplicable al pago de derechos por servicios, en virtud de que cobrar \$200.00 pesos o \$100.00 pesos mexicanos, por el servicios de certificado médico brindado por el Municipio, en razón de la calidad de la persona que lo recibe, es **irrazonable toda vez que la tarifa prevista es diferencial por exactamente el mismo servicio**.

En ese sentido, es claro que la norma tampoco respeta el de equidad tributaria, según el cual, tratándose del pago de derechos por servicios, el monto debe ser igual a todas las personas.

Para evidenciar lo anterior, conviene referir que el legislador local previó en los incisos a) y b) de la norma en estudio, **montos distintos** por el mismo servicio (certificado médico brindado por el Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla) que deberán enterar las personas solicitantes, con base a las siguientes categorías:

1. Persona detenida;
2. Público en general.

En cuyos casos las personas pertenecientes al primer supuesto deberán pagar \$200.00 pesos mexicanos, mientras que las segundas deberán cubrir la cantidad de \$100.00 pesos mexicanos.

De lo expuesto, se colige que el cobro por el servicio de certificado médico que brinde el Municipio es **distinto atendiendo a la situación de la persona solicitante, si se encuentra detenida o si se trata de público en general.**

Así, es claro que el artículo combatido admite que se paguen cuotas diversas por un mismo servicio, pues cuando la persona solicitante se encuentre detenida deberá pagar \$200.00 pesos mexicanos; mientras que cuando no lo están, se entiende forman parte del público en general deberán cubrir \$100.00 pesos; es decir, existe una diferencia de \$100.00 pesos mexicanos, situación que carece de justificación constitucional ya que la distinción sólo se basa en el hecho de que el solicitante se encuentre detenido o no.

Lo anterior refleja dos consecuencias: la primera, confirma que las cuotas impugnadas no atienden realmente a los costos que le presentan al Estado la prestación del servicio, pues no es lógico que, por el mismo servicio prestado (certificado médico), para un sector se imponga una cuota de \$200.00 pesos y, para otro \$100.00 pesos. Debe insistirse en que se trata del mismo servicio, siendo este el único parámetro válido para fijar la cuota, sin importar la situación o calidad de las personas solicitantes. Entonces, esta situación corrobora que la tarifa fue establecida arbitrariamente.

En segundo lugar, se demuestra la transgresión al principio de equidad tributaria, pues se reitera que por un mismo servicio – certificado médico – se pagarán cuotas diferentes en razón de la calidad o circunstancia de las personas solicitantes; además, con el establecimiento de montos distintos entre personas detenidas o no (serán calificadas como público en general), la norma da un trato diferenciado injustificado en perjuicio de los primeros, pues deberán pagar más por un mismo servicio con relación al resto de las solicitantes.

De ahí que esta Comisión accionante estime que el trato distinto que brinda la norma carece de justificación constitucional, lo que incluso afecta directamente el acceso al servicio médico de las personas detenidas, pues por ese hecho, los posiciona en una situación de desventaja, ya que deberán pagar más por el mismo servicio en comparación con aquellas que no lo están, en términos del precepto impugnado.

Por todo lo anterior, es indiscutible que el artículo impugnado de la Ley de Ingresos del Municipio Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, por un lado establece una tarifa que contraviene el principio de proporcionalidad en las contribuciones y, por el otro, vulnera el principio de equidad tributaria en tanto prevé dos tarifas distintas sobre un mismo servicio, lo que, además, brinda un trato diferenciado sin justificación en perjuicio de un sector de la población.

Se insiste, a juicio de esta Comisión Nacional, el precepto controvertido otorga un trato diferenciado que carece de objetividad, razonabilidad y base constitucional, en detrimento del acceso a los servicios médicos de las personas señaladas en el inciso a) del artículo impugnado, pues se trata del mismo servicio médico (certificado médico); si bien es cierto, en el momento de la expedición del certificado médico se podrían utilizar diversos insumos o advertir la necesidad de realizar otras pruebas médicas, ello dependerá de las particularidades de cada solicitante, cuyos costos serán adicionales y le corresponderán solventar; también lo es que la tarifa por la mera expedición de un certificado médico debe de tener el mismo costo para todas los sujetos interesados, pues se trata de idéntico servicio.

Adicionalmente, este *Ombudsperson* Nacional considera que la tarifa prevista en inciso a) del precepto impugnado, que deberán pagar las personas detenidas por la expedición de un certificado médico, tiene un impacto desproporcional en sus derechos como imputada, reconocidos en la letra B del artículo 20 de la Constitución General, así como los previsto en el diverso 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales; particularmente en aquellos casos en que sean víctimas del delito de tortura y malos tratos, pues se impuso una barrera económica para el acceso a un examen médico, que en su momento podría constituir un medio de prueba.

No debe soslayarse que el acceso a un examen médico constituye un derecho a favor de la persona detenida, el cual no se limita a las prisiones, sino también aplica a

cualquier lugar de privación de libertad, como lo son las comisarías de policías o centros de detención ya sean del orden penal o administrativo; que permite tener información sobre el estado físico de la persona detenida, identificar la presencia de cualquier herida, daños corporales, que refieran la posibilidad de tortura o malos tratos, reconocer si se requiere atención médica; y en su caso, adquirir pruebas necesarias para interponer denuncias sobre tortura o malos tratos.

O bien, en el caso de que sea la propia autoridad quien solicite la realización del certificado médico a la persona detenida, el cobro o la satisfacción de la cuota por dicho servicio tendría que correr a cargo de la autoridad que lo solicitó y no de quien se encuentre privado de su libertad.

Consecuentemente, al tarifa controvertida no sólo contradice los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, sino también trastoca el derecho humano con que cuentan las personas detenidas reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 82, numeral I, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, es contrario 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 esa entidad.

TERCERO. Los artículos impugnados de las leyes de Ingresos de los municipios oaxaqueños de Guadalupe Etlá, Distrito de Etlá; y Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, para el Ejercicio Fiscal 2025, precisados en el inciso c) de la presente demanda, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- Realizar escándalo en la vía pública.
- Insultar o faltar al respeto a las autoridades.
- Faltas a la moral en la vía pública o espacios públicos.
- Cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.
- No usar cubrebocas

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

A continuación se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos 96, fracciones XIV y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla; y 106, fracciones II, incisos a), d) y s), y IX, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025 son inconstitucionales, porque las conductas prohibidas que describen son demasiado amplias y ambiguas.

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

A. Alcances del principio de taxatividad

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

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

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

los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona¹³.

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.¹⁴

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.¹⁵

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.

13 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.

14 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.”**

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

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.¹⁶

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**,¹⁷ 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.¹⁸

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.

¹⁶*Ibidem*.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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”**.

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.¹⁹

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.²⁰

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

¹⁹Tesis 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"***.

²⁰ 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."***

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.²¹

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.²²

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

B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados

Una vez que se han desarrollado los alcances del principio de taxatividad, particularmente cuando se refiere a la materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar las hipótesis normativas previstas en los artículos 96, fracciones XIV y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla; y 106, fracciones II, incisos a), d) y s), y IX, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

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

²¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

²² 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.

decida arbitrariamente cuándo o en qué momento se estaría actualizando la conducta prohibida.

Contrario a lo anterior, los artículos que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Guadalupe Etna, Distrito de Etna; y Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, 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 pertinente mencionar que los preceptos en combate establecen como infracciones las siguientes conductas:

Municipio	Conducta	Monto de la multa
Guadalupe Etna, Distrito de Etna.	Faltar al respeto y consideración de los representantes de la autoridad o empleados en el desempeño de sus labores y con motivo de las mismas. <i>(Fracción XIV)</i>	De 5 UMA a 18.5 UMA
	Faltas a la moral en la vía pública o espacios públicos. <i>(Fracción XV)</i>	De 5 UMA a 10 UMA
Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla.	Escandalizar en la vía pública. <i>[Fracción II, inciso a)]</i>	35.51 UMA
	Por insultar a la autoridad. <i>[Fracción II, inciso d)]</i>	59.18 UMA
	Personas sin cubrebocas. <i>[Fracción II, inciso s)]</i>	2 UMA
	Para el caso de músicos o cancioneros por cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres <i>[Fracción IX, inciso v)]</i>	35.51 UMA

Ahora bien, los supuestos normativos previsto los artículos en combate se pueden clasificar de la siguiente forma:

Supuesto de la multa	Conducta	Monto de la multa
Escándalos, expresiones altisonantes o conductas contrarias a la moral en espacios públicos.	Faltas a la moral en la vía pública o espacios públicos. <i>[Municipio de Guadalupe Etna, Distrito de Etna, fracción XV]</i>	De 5 a 10 UMA
	Escandalizar en la vía pública. <i>[Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, fracción II, inciso a)]</i>	35.51 UMA
	Para el caso de músicos o cancioneros por cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres. <i>[Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, fracción IX, inciso v)]</i>	35.51 UMA

Supuesto de la multa	Conducta	Monto de la multa
Falta de respeto e insultos a autoridades.	Faltar al respeto y consideración de los representantes de la autoridad o empleados en el desempeño de sus labores y con motivo de las mismas. <i>[Municipio de Guadalupe Etna, Distrito de Etna, fracción XIV]</i>	De 5 a 18.5 UMA
	Por insultar a la autoridad. <i>[Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, fracción II, inciso d)]</i>	59.18 UMA

Supuesto de la multa	Conducta	Monto de la multa
No usar cubrebocas.	Personas sin cubrebocas. <i>[Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, fracción II, inciso s)]</i>	2 UMA

Al respecto, este Organismo Nacional considera que las conductas sancionadas no son lo suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán los supuestos jurídicos, sino que se deja un amplio margen de apreciación en favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a las referidas sanciones de manera arbitraria.

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

1. Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar expresiones altisonantes o conductas contrarias a la moral.

Sobre este tema, los artículos 96, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla; y 106, fracciones II, inciso a), y IX, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, establecen como infracciones:

- Faltas a la moral en la vía pública o espacios públicos.
- Escandalizar en la vía pública.
- Para el caso de músicos o cancioneros por cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.

Se considera que dichas descripciones no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que, en su caso, podrían ser objeto de sanción por las autoridades. Si bien el Congreso local, con su establecimiento, pudo perseguir un fin constitucionalmente válido, cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Ello, en razón de que el creador de las normas debió de ser más cuidadoso en respetar los diversos derechos que pudieran pugnar con las disposiciones que estableció, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica, que exige dotar de certidumbre a las personas sobre cuáles conductas que lleven a cabo derivarán en la imposición de una multa.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente que las mismas permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza, que bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto u expresión de

ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una manifestación que *causa escándalos o representa una falta a la moral en la vía o espacios públicos, o se interpretan canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.*

Es decir, los artículos impugnados lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones que constituyen un “escándalo”, una *“falta a la moral”*, o se tratan de canciones que contengan un vocabulario altisonante o que atente contra la moral y las buenas costumbres, que las haga acreedoras a la imposición de una sanción.

En suma, las normas impugnadas contienen un amplio margen de aplicación discrecional a favor de la autoridad, ya que permiten, que para su actualización, sea la autoridad quien valore si el ruido causado o ciertas actitudes o comportamientos, tienen alguna de las características indicadas, quedando en su completo arbitrio la determinación final, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

En otras palabras, los preceptos controvertidos, tal como están configuradas, permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera, cuando una persona, con su actuar configura alguno de los supuestos previstos en los dispositivos normativos en combate.

De ahí que se sostenga que la falta de precisión de las disposiciones en combate genere un estado de incertidumbre jurídica para las y los gobernados, pues no tendrán certeza de cuándo sus actos actualizarán o no ese tipo de infracciones, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

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

- *Faltas a la moral en la vía pública o espacios públicos, y*
- *Para el caso de músicos o cancioneros por cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.*

De las hipótesis normativas transcritas se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien cuya expresión “represente una falta a la moral” o cante canciones con palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscenas en cualquier espacio público que atente contra la moral o las buenas costumbres, 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 y las buenas costumbres, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten, ya sea de las meras expresiones o canciones 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 persona²³.

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 mayoritarias²⁴, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.²⁵

Asimismo, se enfatiza que las normas impugnadas aluden a manifestaciones o canciones que constituyan, en algunos casos expresiones artísticas o culturales, que

²³ Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

²⁴ 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.”

²⁵ 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.”

deben observarse como un todo, cuya finalidad sólo es la difusión de ideas y opiniones, sin que se advierta tengan en sí mismas fines lesivos²⁶.

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

Por todo lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional que declare la invalidez de los artículos 96, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etlá, Distrito de Etlá; y 106, fracciones II, inciso a), y IX, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

2. Infracción por insultos o faltas de respeto a autoridades.

Los artículos 96, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etlá, Distrito de Etlá; y 106, fracción II, inciso s), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevén que serán consideradas infracciones la comisión de faltas de respeto y consideración, así como insultos a cualquier autoridad.

Se estima, primeramente, que las normas sancionan conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como causa de falta de respeto o consideración, así como insultos para cualquier autoridad; segundo, que este tipo de disposiciones busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las autoridades, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, se considera que las hipótesis normativas descritas por la legislatura local son demasiadas amplias, en tanto reconocen un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de

²⁶ Véase la sentencia del caso Jersild v. Dinamarca, del veintitrés de septiembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 28.

incertidumbre a las y los gobernados, porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

Lo anterior, porque los vocablos empleados por la legislatura oaxaqueña son demasiado amplios y ambiguos que impiden conocer con claridad cuáles serán los supuestos que efectivamente serán sancionados; pues el hecho de que el Congreso local haya descrito como infracción la comisión de faltas de respeto y/o consideración, así como insultos a cualquier autoridad, implica un sinnúmero de supuestos que podrían actualizar la conducta; no obstante, la calificación de si constituye o no una conducta ilícita corresponde única y exclusivamente a las personas que la reciben.

En efecto, para que se determine si algún acto, palabra o gesto, falta o no al respeto de alguien o constituye un insulto, es necesario que se lleve a cabo **un juicio subjetivo de ese hecho**, en el que se tomará en consideración tanto el propósito o intenciones del emisor, como del receptor, en el sentido de cómo entiende el mensaje o el acto, así como cuestiones propias de la relación social entre los intervinientes y del contexto que se genera al momento de que se está desarrollando la conducta.

En ese sentido, se evidencia que las descripciones realizadas por el Congreso son demasiado amplias, **pues corresponderá a la autoridad competente determinar, conforme a su arbitrio y bajo un amplio margen de apreciación si la conducta deberá ser sancionada o no**, dejando en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

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

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

Debe resaltarse que ese Máximo Tribunal Constitucional ya ha declarado la invalidez de normas idénticas a las ahora controvertidas, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2023²⁷.

Con base a lo antes expuesto, es evidente que las normas impugnadas son insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esas infracciones administrativas y ameriten la imposición de una sanción, pues los enunciados normativos son abiertos al grado de que, en cada caso, la autoridad es quien podrá calificar, según su arbitrio, las palabras, expresiones, actitudes, gesticulaciones o hechos que las actualizan, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye como tales, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de los preceptos.

Asimismo, dado que las conductas antijurídicas descritas pueden cometerse en contra de diversas autoridades municipales, es pertinente resaltar que esa Suprema Corte de Justicia ha considerado que, tratándose de servidores públicos, se tiene un *“plus de protección constitucional de la libertad de expresión”*. Esto se debe a motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.²⁸

Por las consideraciones similares a las ya expuestas, ese Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 70/2019, 62/2023, 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 106/2023, 131/2023, 135/2023, entre otras, ha determinado que la redacción de aquellos preceptos que sancionan el proferir insultos o agresiones verbales resultan en un amplio margen de apreciación para las autoridades para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, insultos, agresiones verbales o falta de respeto encuadraría en dicho supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostenga que las normas en combate, lejos de brindar seguridad jurídica, generan incertidumbre para

²⁷ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 6 de noviembre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 114 a 119.

²⁸ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 29 de octubre de 2020, pág. 35.

los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad sobre el acreditamiento de la conducta prohibida no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada individuo, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión o acto pudiera ser una falta al respeto, una ofensa, un insulto, o una agresión verbal, para otra no representaría afectación alguna.

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de los artículos 96, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla; y 106, fracción II, inciso s), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, por generar incertidumbre jurídica.

3. **Infracción por no usar cubrebocas.**

El artículo 106, fracción II, inciso s), de la Ley de Ingresos del del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, establece que se impondrá una sanción económica a las personas sin cubrebocas.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional dicho supuesto normativo resulta transgresor del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, ya que describe una conducta con un alto grado de vaguedad, permitiendo la arbitrariedad de las autoridades municipales quienes pueden sancionar a cualquier persona que no porte cubrebocas²⁹.

Es decir, el precepto cuestionado establece como hipótesis normativa que el simple hecho de no usar cubrebocas es razón suficiente para ser acreedor a una multa, de manera tal que las autoridades municipales, incluso cuando no existan enfermedades transmisibles, pueden imponer este tipo de sanciones a cualquier persona, que se encuentren en cualquier espacio del Municipio, sin cubrebocas.

En ese sentido, no se especifica el periodo ni las condiciones necesarias para estimar actualizada la conducta infractora, es decir, **no se hace referencia a la existencia de**

²⁹ Véase la sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 107/2023 el 5 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

la declaratoria respectiva, por parte de la autoridad competente, respecto de una situación de riesgo por pandemia o por enfermedades transmisibles, de forma que será la autoridad administrativa municipal la que decidirá, de forma arbitraria, cuándo será necesario el uso de cubrebocas y la época o el periodo en que podrá sancionar a las personas que no lo porten³⁰.

Por lo tanto, el precepto en comento vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que la autoridad municipal podrá determinar de forma discrecional la época o periodo en que la falta de uso de un cubrebocas genera la actualización de la infracción, sin que ello se correlacione con la necesidad de acatar una medida sanitaria impuesta por la autoridad competente para ello.

Asimismo, la disposición normativa en combate describe una conducta con un alto grado de vaguedad, permitiendo la arbitrariedad de las autoridades municipales quienes pueden sancionar a cualquier persona que no porte cubrebocas³¹.

Cabe resaltar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de un precepto idéntico al ahora impugnado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2024 y su acumulada 111/2024, ya que no contenía un parámetro para que las y los destinatarios pudieran conocer cuándo la conducta descrita es susceptible de ser sancionada, mucho menos permitía que las autoridades municipales determinarían el periodo o las situaciones en las cuales se justificaba imponer la sanción; tampoco señalaba de manera clara y precisa si el cubrebocas debe ser usado en lugares públicos que sean abiertos o cerrados, por lo tanto, ese Alto Tribunal concluyó que el precepto producía un amplio margen de apreciación a los operadores, por lo que resulta desproporcional e irrazonable³², consideraciones que son igualmente aplicables al dispositivo normativo ahora impugnado.

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez del artículo 106, fracción II, inciso s), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca,

³⁰Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 107/2023, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 115.

³¹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 107/2023, *Óp. Cit.*, párr. 117.

³² Acción de inconstitucionalidad 109/2024 y su acumulada 111/2024, resuelta en sesión pública del 28 de noviembre de 2024.

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

A N E X O S

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

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

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

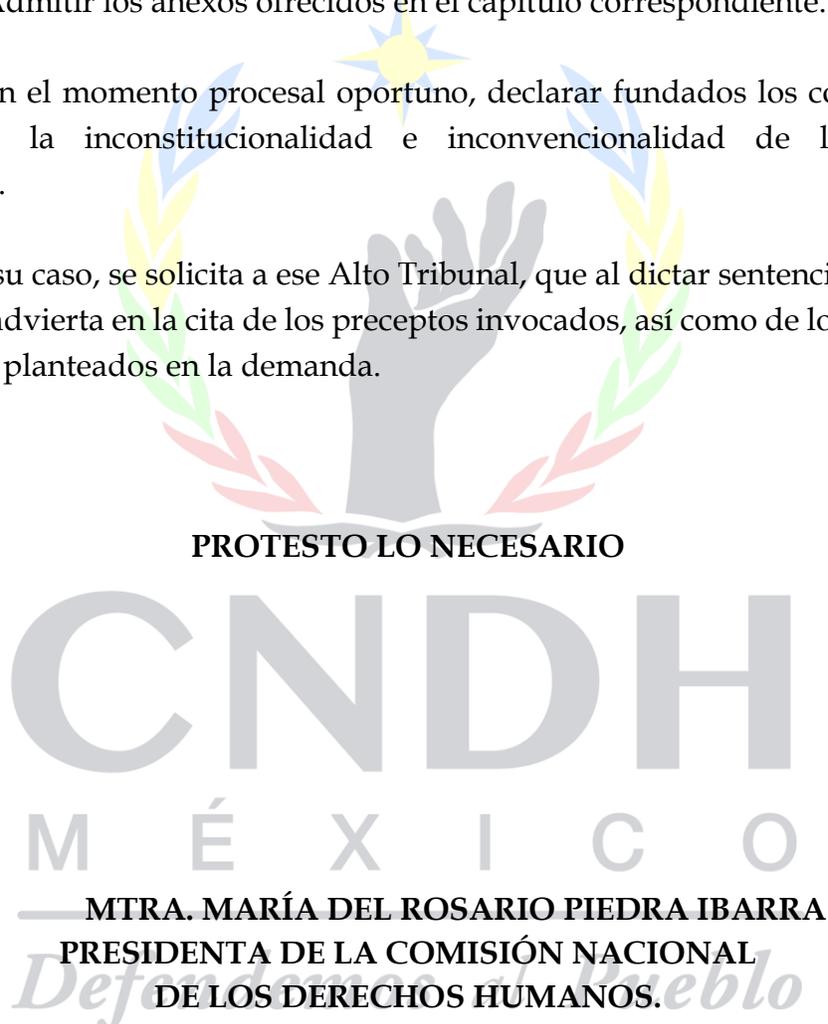
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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.



AHC