

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 24 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 25 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. ....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ....	5
IX. Introducción. ....	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO. ....	7
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	7
B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida .....	10
SEGUNDO.....	14
A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad .....	14
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa cuestionada. ....	22
TERCERO. ....	32
A. Libertad de reunión .....	33
B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado.....	35
CUARTO.....	38
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad .....	39
B. Alcances del principio de taxatividad.....	40
C. Inconstitucionalidad de los artículos controvertidos .....	45
1. Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar expresiones o conductas irrespetuosas, ofensivas y que promueven conductas antisociales.. ..	47
2. Infracción por insultar a autoridades municipales.....	50
XI. Cuestiones relativas a los efectos. ....	53
A N E X O S.....	53

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

**I. Nombre y firma de la promovente.**

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

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

A. Congreso del Estado de Oaxaca.

B. Gobernador del Estado de Oaxaca.

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

**a) Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales:**

1. Artículo 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

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

1. Artículo 163, fracción II, incisos j), numeral 2, en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", y k), numeral 1, en la porción normativa "*con deficiencias mentales,*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

**c) Infracciones que restringen la libertad de reunión:**

1. Artículo 81, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

**d) Infracciones que causan inseguridad jurídica:**

1. Artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Artículos 163, fracciones II, incisos g), numeral 11, en las porciones normativas “*resulten ofensivos,*” y “*antisociales*”; n), numeral 9; y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Mencionados ordenamientos fueron publicados mediante los decretos números 53 y 65 en el Periódico Oficial de esa entidad el día 25 de enero de 2025.

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

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

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Libertad de reunión.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad 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 las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

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

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 25 de enero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 26 del mismo mes al lunes 24 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)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

---

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

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

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

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

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 XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **IX. Introducción.**

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

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

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

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

---

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

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

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 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevé una tarifa desproporcional e injustificado por la búsqueda y reproducción de copias de documentos; ya que no atienden al costo que le representó al Estado la prestación de dichos servicios, por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que el artículo 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, que establece una tarifa por la búsqueda y copia de recibos de pago a cargo del Municipio en materia inmobiliaria, se opone al principio de proporcionalidad en las contribuciones, ya que la cuota prevista no atiende al costo real del servicio prestado por indicada municipalidad.

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 el principio de proporcionalidad 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.<sup>3</sup>

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.**

---

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



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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>6</sup> *Ídem*.

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

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que para analizar la proporcionalidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.<sup>8</sup>

## B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, vulnera el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, pues establece el cobro por los servicios de búsqueda y expedición de copias de los recibos de pago que no atiende a las erogaciones que realmente le representa al ente municipal la prestación de tales servicios.

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

*“Artículo 131. Se pagará, por los trámites de inmuebles, el derecho de Registro Fiscal Inmobiliario, conforme lo siguiente:*

	CONCEPTO	CUOTA EN UMA	PERIODICIDAD
I.	Búsqueda y copia de recibos de pago	0.42	Por evento

(...)”

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

<sup>8</sup> Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

De la norma transcrita se advierte que las personas que soliciten al Municipio (en materia inmobiliaria) la búsqueda y expedición de copias de recibos de pago deberán pagar \$47.52 pesos mexicanos<sup>9</sup>, cantidad que equivale a 0.42 UMA.

Al respecto, esta Comisión Nacional advierte que el precepto impugnado vulnera el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues la tarifa cuestionada no guarda relación directa con los gastos que le presenta al Ayuntamiento la prestación de los servicios descritos en la norma combatida.

En principio, no debe perderse de vista que el precepto impugnado regula cuestiones relativas a derechos por servicios, en consecuencia, el legislador local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que le ocasiona dicho servicio al Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes<sup>10</sup> que las tarifas relativas a la reproducción en copias simples y certificadas de documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso concreto, si la disposición normativa controvertida se enmarca en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la

---

<sup>9</sup> Teniendo en cuenta que el valor de la UMA equivale a \$ 113.14 pesos mexicanos, de conformidad con el acuerdo denominado “UNIDAD de medida y actualización”, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), publicado el 10 de enero de 2025 en el Diario Oficial de la Federación, disponible en el siguiente enlace:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5746930&fecha=10/01/2025#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746930&fecha=10/01/2025#gsc.tab=0)

<sup>10</sup> Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

determinación de la cuota respectiva el legislador tomara en cuenta el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, para que así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

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

En tal virtud, al tratarse de derechos por la **expedición de copias**, incluso por la búsqueda de información, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la cuota que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

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

De tal suerte que, para que las cuotas sean proporcionales, es necesario que los cobros sean acordes al costo que le representa al ente estatal la prestación de los servicios públicos. En contraste, la cuota prevista por la norma cuestionada resulta **irrazonables porque el Congreso local no la justificó en relación con el costo de los materiales utilizados**, como lo son las hojas o tinta, conforme a su valor comercial.

De ahí que **no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda** de documentos, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el

legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

En cuanto **a la entrega de copias**, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre la cuota establecida por el Congreso local y los costos por la prestación de tal servicio, ya que no resulta congruente con el costo real de los materiales usados para tal fin, como son las hojas y tinta, entre otros.

Se recalca que las tarifas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes<sup>11</sup>**, 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 a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

En otras palabras -como se explicó en el apartado anterior- el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el mencionado servicio.

Bajo esa línea argumentativa, la cuota prevista en el precepto controvertido resulta desproporcionada, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias.

A la postre, también se advierte que el precepto controvertido genera incertidumbre jurídica, porque no especifica si la cuota instaurada es por cada hoja o por la expedición de una sola copia o varias copias de distintos recibos de pagos de la autoridad municipal en materia inmobiliaria, situación que permite la discrecionalidad de la autoridad que aplicará la norma, lo que coloca en situación de desventaja a las personas que soliciten esos servicios, pues no tendrán certeza sobre el costo a enterar.

En conclusión, el artículo 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025,

---

<sup>11</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, por ende, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y lo expulse del sistema jurídico de esa entidad.

**SEGUNDO.** El 163, fracción II, incisos j), numeral 2, en la porción normativa impugnada, y k), numeral 1, en la porción normativa controvertida, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, establecen sanciones pecuniarias a los establecimientos con permiso para venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado, abierto o al copeo que las expendan "*a personas con deficiencias mentales*".

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

Esta Comisión Nacional estima que el diverso 163, fracción II, incisos j), numeral 2, en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", y k), numeral 1, en la porción normativa "*con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, transgrede el derecho humano a la igualdad y no discriminación, ya que dicha regulación se encuentra permeada de prejuicios relacionados con las personas con discapacidad mental, los cuales permiten se siga perpetuando una visión de que dicho sector de la población tiene limitaciones para solicitar por sí mismos bienes y servicios, es decir, no se les ve como consumidoras, obstaculizando una igualdad sustantiva.

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

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

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

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

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

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

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.<sup>12</sup>

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>13</sup>

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. En otras palabras, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, de rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

<sup>13</sup> Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, de rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

<sup>14</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 16 *supra*.

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.<sup>15</sup>

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>16</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>17</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por **complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.**<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup>Ídem.

<sup>16</sup> Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."**

<sup>17</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, de rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

<sup>18</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



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

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>19</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>20</sup>

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho

---

<sup>19</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

<sup>20</sup> *Ídem.*

tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>21</sup>

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

Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>22</sup>

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

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

---

<sup>21</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

El artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>23</sup> reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos.**

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6<sup>24</sup> que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva<sup>25</sup>.

Por tanto, la igualdad inclusiva es un nuevo modelo que se desarrolla en la integridad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual abarca una igualdad sustantiva, ampliando el contenido de ésta en las siguientes dimensiones:

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;

---

<sup>23</sup> “**Artículo 5. Igualdad y no discriminación**

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

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

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

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

<sup>24</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

<sup>25</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 10.

- b) **una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;**
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y
- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.<sup>26</sup>

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

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas<sup>27</sup>.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo, puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanar de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano. Asimismo, en términos su artículo 2, su objeto es la prevención y eliminación de todas las formas

---

<sup>26</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 11.

<sup>27</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 14.

de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, conforme a los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas<sup>28</sup>.

Es decir, es obligación de los Estados partes propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad<sup>29</sup>.

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

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes;
- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación;
- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad;
- d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad;

---

<sup>28</sup> Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

<sup>29</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

- e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación;
- f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados;
- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación<sup>30</sup>.

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

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

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sostienen la invalidez del artículo 163, fracción II, incisos j), numeral 2, en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, y k), numeral 1, en la porción normativa “con deficiencias mentales”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, al transgredir el derecho fundamental de igualdad y no discriminación de las personas que viven con alguna discapacidad.

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

*“Artículo 163. Compete a la Autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirá, en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. De conformidad con las multas señaladas anteriormente, se cobrarán las siguientes:*

---

<sup>30</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 31.

CONCEPTO	CUOTA MINIMA EN UMA	CUOTA MÁXIMA EN UMA	FUNDAMENTO LEGAL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO
<b>II. DERECHOS:</b>			
<b>j) En establecimientos autorizados para venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado:</b>			
2. Por expender bebidas alcohólicas a personas en visible estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas <u>o a personas con deficiencias mentales</u> o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de policía o tránsito	76.93	74.95	Artículo 261, fracción III, inciso b)
<b>j) En establecimientos autorizados para venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo:</b>			
1. Por expender bebidas alcohólicas a personas en que ingresen al establecimiento en visible estado de ebriedad, bajo el influjo de drogas, <u>con deficiencias mentales</u> , porten armas, que vistan uniformes de las fuerzas armadas, tránsito o de cualquier otra corporación policiaca ya sea pública o privada	76.93	81.20	Artículo 261, fracción IV, inciso a)

(...)"

De lo anterior se desprende que la norma controvertida prevé la imposición de una multa que oscilará entre 76.93 a 81.20 UMA, cuotas que equivalen a \$8,703.86 a \$9,186.97 pesos mexicanos, cuando un establecimiento autorizado para la venta de bebidas alcohólicas ya sea en envase cerrado o abierto expenda bebidas alcohólicas a una "persona con deficiencia mental".

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

El vicio de inconstitucionalidad alegado por este Organismo Constitucional Autónomo deriva del diseño normativo que ostenta el precepto reclamado, el cual se encuentra permeado de estigmas y prejuicios relacionados con las personas que

viven con discapacidad mental, que les impide la consolidación de una igualdad sustantiva en el Municipio oaxaqueño de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro.

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

<b>Diseño del precepto impugnado</b>	
<b>Sujeto acreedor de la multa:</b>	Establecimientos autorizados para la venta de bebidas alcohólicas tanto en envase cerrado como abierto o al copeo
<b>Conducta sancionada:</b>	Venta de bebidas alcohólicas a <i>personas con deficiencias mentales</i> .
<b>Sanción:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De 76.93 a 81.20 UMA (venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado)</li> <li>• De 76.93 a 74.95 UMA (venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo)</li> </ul>

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

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



En ese contexto, este Organismo Nacional advierte, que el dispositivo normativo impugnado se encuentra permeado de estereotipos, estigmas y prejuicios que excluyen, segregan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidad mental, pues permite que se excluyan *prima facie* su calidad como consumidores, en este caso de bebidas alcohólicas, pues les impide que los establecimientos mencionados les vendan tales productos ya sea en envase cerrado, abierto o al coqueo.

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

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

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

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

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

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

Por lo tanto, las expresiones que se refieren a un grupo social determinado— personas con discapacidades mental y/o intelectual en el caso en concreto— relativas a rasgos por los cuales han sido ofendidos a título colectivo por el resto de la comunidad, constituye un **lenguaje** que descalifica al mismo, que adquiere la **calificativa de discriminatorio**<sup>31</sup>.

Así, el **lenguaje discriminatorio se caracteriza por destacar categorías de las señaladas en el artículo 1° constitucional para clasificar a determinadas personas**, tales como el origen étnico o nacional, el género, **las discapacidades**, la condición social, la religión y las preferencias sexuales, **ello mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social**<sup>32</sup>.

En ese contexto, la norma impugnada contraviene la obligación a cargo del órgano legislativo local —derivada del artículo 1° de la Norma Fundamental— relativa a que al ejercer su facultad legislativa no solamente use términos o fórmulas que aparenten neutralidad, **sino que deben llevar a cabo un ejercicio reflexivo, consciente, informado y prudente que tenga como resultado la redacción de un texto normativo que, sin lugar a dudas o a interpretaciones, sea incluyente en su manifestación y proscriba cualquiera asomo de discriminación en su lectura y aplicación**<sup>33</sup>.

En ese tenor, el deber de cuidado en la terminología empleada tiene un doble efecto en el sistema jurídico: por una parte, **al velar por la utilización de las palabras más apropiadas en la creación de una norma, se materializa y reconoce el principio de igualdad y no discriminación**; por otra, se genera seguridad jurídica a los gobernados, ya que el margen de interpretación de una norma determinada (por

---

<sup>31</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 6 de marzo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 39.

<sup>32</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

<sup>33</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 28.

parte de la autoridad a quien corresponde su aplicación) se reduce mediante el uso de la terminología adecuada, con lo cual se evitan intelecciones que conduzcan a discriminar a ciertos sujetos<sup>34</sup>.

Por lo tanto, es innegable que el precepto tildado de inconstitucional contiene un lenguaje discriminatorio, que contemplan en sí mismos estereotipos y estigmas en torno de las personas con discapacidad mental, destacando una de las categorías sospechosas contenidas en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social hacia ese sector de la población**<sup>35</sup>.

Ello, ya que la norma en combate presupone que las personas que viven con discapacidad mental no pueden determinar libremente, por voluntad propia adquirir o consumir bebidas alcohólicas como el resto de las personas que no viven con discapacidad, con base a un señalamiento estigmatizante –transmitido de generación en generación– que impone reconocerles como individuos sin voluntad propia y **que tiene como efecto su segregación de la vida social**.

Consecuentemente, **el precepto cuestionado genera un efecto discriminatorio** en perjuicio de las personas que viven con discapacidad mental, pues parten de una concepción estructural e histórica sobre “*una supuesta falta de capacidad o voluntad*” y que tradicionalmente se les ha acuñado en un orden dominante que deniega la diversidad funcional. Para colegir tal circunstancia, resulta conveniente tener en cuenta, como se ha venido esbozando, los factores contextuales o estructurales<sup>36</sup> en los que están inmersos.

Es decir, el hecho de que la legislatura local emplee las expresiones “*con deficiencias mentales*”, visibiliza la discriminación histórica que han padecido las personas con

---

<sup>34</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, *Óp. Cit.*, párr. 29.

<sup>35</sup> Sirve de sustento la Tesis 1ª. CXLVII/2013, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2013, p. 549, del rubro “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL LENGUAJE DISCRIMINATORIO SE CARACTERIZA POR DESTACAR CATEGORÍAS DE LAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEDIANTE ELECCIONES LINGÜÍSTICAS QUE DENOTAN UN RECHAZO SOCIAL.**”

<sup>36</sup> Véase la Tesis 1ª. CXXI/2018, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2018, p. 841, del rubro “**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES.**”

discapacidad mental, ante la falta de información y las barreras sociales que niegan la diversidad funcional.

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

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

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

Por ende, el artículo 163, fracción II, incisos j), numeral 2, en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", y k), numeral 1, en la porción normativa "*con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, no supera las exigencias que requiere el derecho a la no discriminación.

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

Asimismo, la legislatura local soslayó la obligación convencional que tienen los Estados partes de la Convención sobre los Derechos de la Personas con

Discapacidad, relativa a adoptar medidas específicas que no perpetúen el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas en situación de discapacidad<sup>37</sup>.

Además, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos **el precepto en combate es en sí mismo abiertamente discriminatorio** en detrimento del reconocimiento de la dignidad humana de las personas que viven con discapacidad mental.

Al respecto, es trascendental destacar que ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 81/2023, declaró la invalidez de diversos preceptos, cuyos razonamientos fueron retomados al momento en que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción 98/2024 y su acumulada 101/2024; así como la 109/2024 y su acumulada 111/2024, en las cuales se declaró la invalidez de preceptos que sancionaban a establecimientos autorizados para la venta de bebidas alcohólicas que expendían dichas bebidas a personas con alguna discapacidad mental, consideraciones que son aplicables a la presente impugnación.

En aludidos precedentes ese Tribunal en Pleno determinó que las normas impugnadas son discriminatorias y que se apartan del parámetro de regularidad constitucional.

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

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.

---

<sup>37</sup> Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 29.

3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.<sup>38</sup>

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

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

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

En el caso concreto, el artículo 163, fracción II, incisos j), numeral 2, en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", y k), numeral 1, en la porción normativa "*con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, **no cumple con una finalidad imperiosa.**

Toda vez que no existe justificación constitucionalmente válida para que se sancione por el simple hecho de vender algún tipo de bebida alcohólica (en envase cerrado, abierto o al copeo) a personas, mayores de edad, con discapacidad mental en el Municipio oaxaqueño de Santa Cruz Xoxocotlán, al igual que a cualquier persona que no viva con discapacidad.

---

<sup>38</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: "*CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.*"

Por el contrario, el artículo reclamado promueve el desconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica, e inclusive la voluntad misma de las personas con discapacidad mental, inobservando que toda persona con discapacidad debe tener igual reconocimiento como persona ante la ley y gozar de los mismos derechos que el resto de las personas, incluidos su personalidad y capacidad jurídicas, en condiciones de igualdad y en todos los ámbitos de su vida<sup>39</sup>.

Ello, porque el dispositivo normativo controvertido no reconoce la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad mental, ya que parte de un enfoque paternalista de la discapacidad, que ya ha quedado superado, pues limita su derecho de libre determinación, mermando su independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que impacta en su dignidad humana<sup>40</sup>.

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

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

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

Además, en el caso de que se pretenda asumir que la ingesta de bebidas alcohólicas, por mínima que sea, necesariamente produce una afectación a la salud de las

---

<sup>39</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 90.

<sup>40</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 91.

personas que viven con alguna discapacidad mental, por ese simple hecho, ello implicaría asumir su condición como un padecimiento, visión que ha sido superada bajo el enfoque de derechos humanos de la discapacidad.

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

En términos de lo hasta aquí expuesto, ese Máximo Tribunal Constitucional debe declarar la invalidez del artículo 163, fracción II, incisos j), numeral 2, en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", y k), numeral 1, en la porción normativa "*con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, al constituirse como una norma discriminatoria en contra de las personas que viven con alguna discapacidad mental.

**TERCERO. El artículo 81, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, para el ejercicio fiscal 2025, prevé una multa por la celebración de todo tipo de actividad social en espacios públicos que carezcan del permiso de la autoridad municipal, resulta inconstitucional, pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes a la solicitud de la autorización respectiva.**

Esta Comisión Nacional estima que el precepto controvertido al establecer una multa por la realización de todo tipo de actividades sociales ya sea en las vías, parques, jardines o instalaciones deportivas públicas sin la autorización respectiva, restringe sin razón constitucional el derecho de reunión.

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



## A. Libertad de reunión

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

Conforme a la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.<sup>41</sup>

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

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

- **Elemento subjetivo**, referido a la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas).
- Naturaleza **temporal**, sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo, con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito<sup>42</sup>.
- **Objeto lícito**, que se presenta cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos.

---

<sup>41</sup> Tesis 1a. LIV/2010 de la Primera Sala de Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 927, del rubro: "**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.**"

<sup>42</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 31/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83, 84 y 85.

- Que sea **pacífica**, concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal, cuyo significado es que en una congregación de personas no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real<sup>43</sup>.
- La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje<sup>44</sup>.

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

Sentadas esas bases, es admisible afirmar que el ejercicio de la **libertad de reunión en el espacio público o privado no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público y privado dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio**<sup>45</sup>.

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

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

---

<sup>43</sup> *Ídem*.

<sup>44</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 11 de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 196.

<sup>45</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 115.

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

Concretamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática que no debe ser interpretado restrictivamente.<sup>46</sup>

## B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado

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

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

*“Artículo 81. Se consideran multas las faltas administrativas que comentan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:*

<i>Concepto</i>	<i>Cuota Mínima en Pesos</i>	<i>Cuota Máximo en Pesos</i>
<i>XI. Celebrar todo tipo de actividades sociales en la vía pública, parques, jardines o instalaciones deportivas sin la autorización municipal.</i>	<i>200.00</i>	<i>500.00</i>

*(...)”*

Como se advierte de su simple lectura, la disposición en combate impone una multa, cuyo importe va desde los \$200.00 hasta los \$500.00 pesos mexicanos, cuando se celebre todo tipo de actividades sociales, ya sea en la vía pública, parques, jardines o instalaciones deportivas sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

<sup>46</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

transgrede la libertad de reunión, pues sujeta a una previa autorización municipal la conglomeración de sujetos con fines sociales o de esparcimiento.

Ello, porque la norma impugnada obliga a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad municipal para poder reunirse con motivos de índole social en espacios públicos (tales como parques, jardines o instalaciones deportivas), exigencia que limita el derecho fundamental a la libertad de reunión, pues tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal Constitucional, dicha libertad fundamental en espacios públicos no admite que el Estado pueda condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización previa<sup>47</sup>.

Conforme a lo anterior, por la generalidad de la norma impugnada, que prevé la imposición de una multa cuando se celebre todo tipo de actividad social en espacios públicos careciendo del debido permiso de la autoridad municipal, resulta transgresora del derecho a la libertad de reunión, toda vez que condiciona el ejercicio de este derecho a la obtención de la autorización respectiva.

Dicho de otra forma, la exigencia de la anuencia de la autoridad municipal para celebrar todo tipo de actividades sociales en lugares públicos, con el fin de que no se imponga la sanción pecuniaria prevista en la norma impugnada transgrede el derecho de reunión, ya que condiciona su ejercicio en áreas públicas a la obtención de una autorización, la cual carece de fundamento constitucional y convencional.

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

---

<sup>47</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 7/2022, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 25 de octubre de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 137 y 138.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional considera que la norma impugnada no sólo vulnera el derecho fundamental de libertad de reunión, sino también el de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, porque la expresión “*actividades sociales*” implica acciones o eventos que permiten a las personas interactuar, compartir experiencias y establecer conexiones significativas con otros integrantes de la sociedad, las cuales fomentan la socialización y el fortalecimiento de relaciones; por lo tanto, abarca un sin número de actividades, *verbi gratia* clases deportivas, grupos de lectura, realización de partidos deportivos, conciertos, foros, grupos de arte, festivales culturales, partidas de ajedrez o cualquier juego de mesa, encuentros con conocidos o amistades, cumpleaños, celebraciones, carreras atléticas, caminatas, entrenamientos al aire libre, reuniones con fines educativos- académicos o de ocio, taller de desarrollo personal, entre otras.

En ese marco, el Congreso local admitió que se sancione pecuniariamente a las personas que realicen todo tipo de “*actividad social*” en vías públicas, parques, jardines o instalaciones deportivas sin la autorización respectiva, lo que implicaría que se impongan multas por cualquier tipo de expresión y reunión de las y los habitantes del Municipio oaxaqueño de Santiago Tillo, en mencionados espacios públicos, hipótesis que incluyen desde una simple caminata o charla hasta conglomeraciones que deriven del legítimo ejercicio de la libertad de reunión y que no requieren de la anuencia de la autoridad para su realización.

Esto es, el Órgano Legislativo estatal estableció que, incluso en los espacios públicos como los parques, jardines e instalaciones deportivas, propias para la realización de “*actividad social*”, se requiera la autorización de la autoridad municipal para encontrarse y desarrollarse en dichos lugares, obstaculizando aún más la libertad de reunión, aunado a que, como se indicó, las “*actividades sociales*” abarcan un sin número de interacciones sociales.

Por ende, es indiscutible que la disposición normativa controvertida de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, para el ejercicio fiscal 2025, resulta sumamente amplia, pues abarca innumerables conductas, por lo que las y los habitantes de dicha municipalidad no tendrán certeza jurídica plena de cuáles *actividades sociales* ameritan la anuencia de la autoridad para su realización en los espacios públicos.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez del artículo 81, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, para el ejercicio fiscal 2025, por ser contrario al parámetro de regularidad constitucional expuesto.

**CUARTO. Los artículos impugnados de las leyes de Ingresos de los municipios oaxaqueños de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, y Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, para el ejercicio fiscal 2025, precisados en el inciso d) de la presente demanda, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:**

- **Insultar a las autoridades municipales.**
- **Por no guardar respeto a público usuario y vecinos de juegos mecánicos.**
- **Por colocar anuncios que resulten ofensivos y promuevan conductas antisociales.**
- **Por escandalizar en la vía pública o alterar el orden público.**

**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 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán; y 163, fracciones II, incisos g), numeral 11, en las porciones normativas “*resulten ofensivos*”, “*antisociales*”; n), numeral 9; y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, ambas del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025 son inconstitucionales, ya que las conductas prohibidas que describen son demasiado amplias y ambiguas.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre el derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y taxatividad aplicable en la materia administrativa sancionadora, y luego se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

## A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. En efecto, 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 de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así como la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, se puede plantear la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad. Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del 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.

Por tanto, 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 preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

## **B. Alcances del principio de taxatividad**

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



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

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>48</sup>.

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 que es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.<sup>49</sup>

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

---

48 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.

49 Tesis Aislada 1ª. CXCI/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.**”

exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.<sup>50</sup>

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que las normas combatidas transgreden el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad aducida.

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

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.<sup>51</sup>

Por ende, el principio supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**,<sup>52</sup> pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

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

---

<sup>50</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

<sup>51</sup> *Ibidem.*

<sup>52</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>53</sup>

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

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.<sup>54</sup>

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de las normas objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acotan al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo**

---

<sup>53</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”**.

<sup>54</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro **“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”**.

**sancionador**, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador **resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado**, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.<sup>55</sup>

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.<sup>56</sup>

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.<sup>57</sup>

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de

---

<sup>55</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro **"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."**

<sup>56</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>57</sup> Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro **"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA"**; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 33.

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.

### C. Inconstitucionalidad de los artículos controvertidos

Una vez que se han desarrollado el alcance del derecho de seguridad jurídica y del principio de taxatividad, particularmente cuando se refiere a la materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar las hipótesis normativas previstas en los artículos 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán; y 163, fracciones II, incisos g), numeral 11, en las porciones normativas “*resulten ofensivos*” y “*antisociales*”; n), numeral 9; y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, ambas del estado de 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 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 Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, y de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, 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
Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán.	Insultar a las autoridades o cuerpos policíacos municipales. (Fracción X)	\$500.00 pesos mexicanos
	Por contener en anuncios ideas, imágenes, textos o figuras que resulten	De 7.69 a 8.12 UMA

<b>Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro.</b>	ofensivos o promuevan conductas antisociales. [Fracción II, inciso g), numeral 11]	
	Por no guardar respeto al público usuario o a los vecinos del lugar. [Fracción II, inciso n), numeral 9]	De 23.08 a 24.36 UMA
	Por escandalizar en vía pública y/o alterar el orden público. [Fracción IV, inciso a)]	De 14.20 a 14.99 UMA

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

<b>Supuesto de la multa</b>	<b>Conducta</b>	<b>Monto de la multa</b>
<b>Escándalos, expresiones irrespetuosas, ofensivas y que promueven conductas antisociales en espacios públicos.</b>	Por contener en anuncios ideas, imágenes, textos o figuras que resulten ofensivos o promuevan conductas antisociales. [Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, fracción II, inciso g), numeral 11]	De 7.69 a 8.12 UMA
	Por no guardar respeto al público usuario o a los vecinos del lugar. [Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, fracción II, inciso n), numeral 9]	De 23.08 a 24.36 UMA
	Por escandalizar en vía pública y/o alterar el orden público. [Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, fracción IX, inciso v)]	De 14.20 a 14.99 UMA

<b>Supuesto de la multa</b>	<b>Conducta</b>	<b>Monto de la multa</b>
<b>Falta de respeto e insultos a autoridades.</b>	Insultar a las autoridades o cuerpos policiacos municipales. [Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, fracción X]	\$500.00 pesos mexicanos

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 o conductas irrespetuosas, ofensivas y que promueven conductas antisociales.**

Sobre este tema, el artículo 163, fracciones II, incisos g), numeral 11, en las porciones normativas “*resulten ofensivos*”, “*antisociales*”; n), numeral 9; y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, establece como infracciones:

- Por contener en anuncios ideas, imágenes, textos o figuras que resulten ofensivos o promuevan conductas antisociales.
- Por no guardar respeto al público usuario o a los vecinos del lugar.
- Por escandalizar en vía pública y/o alterar el orden público.

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 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, representa una falta de respeto, o en su caso resulta ofensivo o promueven conductas antisociales.*

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”, “no guardan respeto”, o se tratan de anuncios que contienen ideas, imágenes, textos o figuras que resultan “ofensivos o promueven conductas antisociales”, 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, comportamientos o expresiones 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 configurados, permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera, por el contrario, admiten un sin número de supuestos bajo una valoración subjetiva.

De ahí que se sostenga que la falta de precisión de las disposiciones 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.

Adicionalmente, de los preceptos impugnados se advierten un supuesto que impacta de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión, pues tal hipótesis normativa es la siguiente:

- *Anuncios que contengan ideas, imágenes, textos o figuras que resulten ofensivos o promuevan conductas antisociales.*

De la hipótesis normativa descrita se advierte que el Congreso local sanciona económicamente aquellos anuncios que contengan ideas, imágenes, textos o figuras



que resulten “ofensivos” o “promuevan conductas antisociales”, no obstante, para la actualización de indicado supuesto se requiere de una valoración discrecional y sumamente subjetiva, porque para que una expresión sea calificada como “ofensiva” dependerá de evaluación individual, bajo los estándares personales de cada individuo.

Por otra parte, esta Comisión Nacional estima pertinente destacar que por “conductas antisociales” se entienden un conjunto de comportamientos, prácticas o actuaciones que tienen como objetivo la perturbación del orden social o la agresión a este; es decir, se tratan de actos y comportamientos que han sido categorizados como transgresiones, abusos, infracciones e incluso en algunos casos de delitos o ilícitos sancionados por la ley, como por la sociedad en general.

Es decir, la expresión “conductas antisociales” no están explícitamente acotadas a un catálogo determinado, por el contrario, conllevan innumerables conductas, las cuales dependerán del contexto social, las costumbres de una sociedad determinada e incluso de su legislación, factores que no son uniformes para todas las colectividades o sociedades, por lo tanto, en este caso, la norma resulta sumamente indeterminada e incluso *sobreinclusiva*.

En suma, el supuesto normativo reclamado prohíbe aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren ofensivas o que promueven conductas antisociales, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o espectadoras de los anuncios de que se traten.

Asimismo, se enfatiza que la norma impugnada alude a manifestaciones de ideas, imágenes, textos o figuras que resulten ofensivos o promuevan conductas antisociales, que en algunos casos constituyen 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 lesivos<sup>58</sup>.

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

---

<sup>58</sup> Véase la sentencia del caso Jersild v. Dinamarca, del veintitrés de septiembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 28.

En conclusión, los supuestos normativos contenidos en el artículo 163, fracciones II, en los diversos incisos impugnados de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán refieren conductas que son indeterminadas que admiten un amplio marco discrecional a favor de la autoridad aplicadora, impidiendo que las y los gobernados tengan certeza jurídica plena sobre cuál es exactamente la conducta infractora.

Por todo lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional que declare la invalidez del artículo 163, fracciones II, incisos g), numeral 11, en las porciones normativas “*resulten ofensivos*”, “*antisociales*”; n), numeral 9; y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

## **2. Infracción por insultar a autoridades municipales.**

El artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevé que será considerada infracción insultar a las autoridades o cuerpos policiacos municipales.

Se estima, primeramente, que la norma sanciona conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como insultos para cualquier autoridad municipal; 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 estima que la hipótesis normativa descrita por la legislatura local es demasiado amplia, en tanto reconoce un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de incertidumbre a las y los gobernados, porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

Lo anterior, porque el vocablo empleado por la legislatura oaxaqueña es demasiado amplio y ambiguo que impide conocer con claridad cuáles serán los supuestos que efectivamente serán sancionados; pues aludida configuración implica un sinnúmero

de supuestos que podrían actualizarla; 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 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 la descripción realizada por el Congreso es demasiado amplia, **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 81/2023<sup>59</sup>.

Con base a lo antes expuesto, es evidente que la norma controvertida es insuficiente para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esa

---

<sup>59</sup> Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 6 de noviembre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 114 a 119.

infracción administrativa y amerite la imposición de una sanción, pues el enunciado normativo es abierto 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.<sup>60</sup>

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

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostenga que el precepto en combate, lejos de brindar seguridad jurídica, generan incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad sobre el acreditamiento de la conducta prohibida no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada individuo, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión o acto pudiera ser una falta al respeto, una ofensa, un insulto, o una agresión verbal, para otra no representaría afectación alguna.

---

<sup>60</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 29 de octubre de 2020, pág. 35.

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez del artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, por generar incertidumbre jurídica.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

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

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

#### **ANEXOS**

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

*Defendemos al Pueblo*

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

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

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

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

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

**PROTESTO LO NECESARIO**

**CNDH**  
**M É X I C O**

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

**AHC**