

**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 marzo 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 nueve 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 22 de febrero 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:.....	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	5
VI. Competencia.....	5
VII.Oportunidad en la promoción. ....	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ....	6
IX. Introducción. ....	7
X. Conceptos de invalidez.....	8
PRIMERO. ....	8
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	9
B. Naturaleza de los derechos por servicios .....	11
C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	15
D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas .....	18
SEGUNDO.....	28
TERCERO. ....	31
CUARTO.....	36
A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad .....	37
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida. ....	45
QUINTO.....	54
A. Alcances del principio de taxatividad .....	55
B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados .....	59
1. Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar expresiones y acciones contrarias a la moral y orden público.....	63
2. Infracción por insultos, faltas de respeto y agresiones verbales a autoridades y a cualquier persona. ....	67
XI. Cuestiones relativas a los efectos. ....	70
A N E X O S.....	70

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 por el servicio de alumbrado público:**

1. Artículo 36, segundo párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Temaxcalapa, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
3. Artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

**b) Cobros desproporcionados y diferenciados por servicio de reproducción de documentos:**

1. Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del San Municipio de San Miguel Amatlán, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025. (sic)

**c) Cobros desproporcionados y diferenciados por servicio de certificado médico:**

1. Artículo 94, fracción I, inciso f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

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

1. Artículo 121, fracción I, inciso u), en la porción normativa "*o apersonas con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

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

1. Artículo 24, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Ocopetatillo, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Artículos 106, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guichicovi, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
3. Artículo 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatlán, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
4. Artículo 49, fracción II, en la porción normativa "*Ofender y*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Mechoacán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
5. Artículo 70, fracción III, incisos r), t), x), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
6. Artículo 115, fracción XXVIII, en la porción normativa "*o falta de respeto*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
7. Artículo 67, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Concepción Buenavista, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

8. Artículo 121, fracción I, incisos a), f), g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Mencionados ordenamientos fueron publicados mediante distintos decretos en el Periódico Oficial de esa entidad el día 22 de febrero de 2025.

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

- 1º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 16 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.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad y equidad tributaria.
- Principio de legalidad.

#### **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la (s) disposición (es) precisada (s) en el apartado III del presente escrito.

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

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 22 de febrero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 23 del mismo mes al lunes 24 de marzo 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.

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

---

<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; (...).”

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.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de

---

<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 (...).”

contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Santa María Temaxcalapa, Distrito de Villa Alta, y San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, todas del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, establecen el sistema contributivo del derecho por el servicio de alumbrado público, el cual toma en consideración: elementos ajenos a la contribución, porcentajes imprecisos y categorías de consumo de las y los contribuyentes.

Lo anterior significa que, el Congreso local instauró un sistema contributivo que contradice el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, reconocidos en la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Santa María Temaxcalapa, Distrito de Villa Alta, y San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, para el ejercicio fiscal 2025, transgreden el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, al prever el cobro del derecho por servicio de alumbrado público, cuyo sistema normativo toma elementos ajenos a la contribución, son imprecisos y contradictorios entre sí.

Para exponer los argumentos que sustenta la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos, en primer lugar, se abordarán los alcances del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales; posteriormente, se expondrán los elementos de la naturaleza de las contribuciones; luego, se hará una breve exposición de los alcances de los principios de justicia tributaria, para finalmente desarrollar los argumentos por los cuales se estima que las normas no resultan acordes con el derecho de seguridad jurídica, así como con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

## A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.

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

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

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

---

De tal suerte que frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

En ese sentido, es claro que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena

certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

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

Como corolario, es oportuno mencionar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

## B. Naturaleza de los derechos por servicios

La Constitución Federal establece en su artículo 31, fracción IV, que todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la obligación de contribuir posee una vinculación social, pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.<sup>3</sup>

Dada la importancia que tiene la obligación de los particulares de contribuir al sostenimiento del estado, la misma también descansa en los parámetros constitucionalmente establecidos, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

Al respecto, la Ley Fundamental consagra en el artículo 31, fracción IV, los principios constitucionales tributarios de generalidad tributaria, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidas por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución, las cuales se señalan a continuación:

- 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.

---

<sup>3</sup> Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 284, de rubro: “OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD”.

- 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 lo anterior, resulta pertinente aportar una definición de contribuciones o tributos, entendiéndolos 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>4</sup>

Dilucidado lo anterior, es necesario tomar en cuenta que las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la

---

<sup>4</sup> Cfr. *Ibidem*.

determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, su contenido es variable y se presentan de manera distinta, y dependiendo del tipo de contribución que se analice, se determina la naturaleza propia a cada tributo.

Por lo tanto, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones, no obstante, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizar estas instituciones, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas esenciales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En el caso concreto, resulta necesario referirnos a las contribuciones denominadas “derechos”, las cuales tienen notas distintivas en relación con otros tributos.

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, **el hecho imponible lo constituye 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**, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.<sup>5</sup>

Entre éstos, encontramos una especie del género en los **derechos por servicios** que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad

---

<sup>5</sup> Véase la sentencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta en sesión del 28 de junio de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.<sup>6</sup>

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes (derechos).<sup>7</sup>

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.<sup>8</sup>

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los **servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: "**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**"

<sup>7</sup> Véase la 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, p. 10, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**"

<sup>8</sup> Véase la 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. 1998, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**"

<sup>9</sup> Ídem.

De conformidad con lo hasta lo aquí expuesto, toda vez que los derechos por servicios son contribuciones, ello significa que también deben respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como se explicará a continuación.

### **C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.**

Los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal no se limitan a los reconocidos en el Capítulo I del Título Primero de la misma, ya que aquéllos se encuentran diseminados por todo el cuerpo de la Norma Suprema.

Bajo esa línea, el **principio de proporcionalidad** tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado<sup>10</sup>.

Dicha máxima constitucional busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.

---

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 2237/2009, el diecinueve de septiembre de dos mil once, p. 90.

Es así como el principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.<sup>11</sup>

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos<sup>12</sup>, dado que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, como se explicó en el apartado previo, 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. Así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” 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>13</sup>

De tal suerte que, al tratarse de “derechos”, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

<sup>12</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>13</sup> *Ídem.*

<sup>14</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.**”

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

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

En síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad son plenamente aplicables a los derechos por servicios, pero en diversa forma respecto de los impuestos. En síntesis, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de ese tipo de contribuciones, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.<sup>15</sup>

En conclusión, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que

---

<sup>15</sup>Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

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>16</sup>

#### **D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas**

De forma previa a desarrollar los argumentos que se sostiene la invalidez de las disposiciones que se reclaman, contenidas en las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Santa María Temascalapa, Distrito de Villa Alta, y San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, este Organismo Autónomo estima pertinente referir que el alumbrado público constituye un servicio público que brinda el Estado, consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades para contribuir a la movilidad y seguridad de peatones y vehículos.

Asimismo, esta Comisión Nacional considera que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de movilidad y seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como actos delictivos.<sup>17</sup>

En ese entendido, la naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana de todas las personas que habitan en determinada localidad y no sólo las y los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentren transitando por el mismo, con el fin de inhibir algún tipo de riesgos que pudiera desarrollarse en áreas carentes de la iluminación.

Por tanto, el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de brindar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que busque beneficiar a personas en

---

<sup>16</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.

<sup>17</sup> Las señalizaciones viales luminosas, tales como tableros y semáforos, a pesar de cumplir una función de seguridad y formar parte de los espacios públicos, no se consideran sistemas de alumbrado público

Véase: Gobierno de México, "Estados y Municipios. Alumbrado público", información disponible en <https://www.gob.mx/conuee/acciones-y-programas/estados-y-municipios-alumbrado-publico>

específico, por el contrario, el provecho será directo en favor de todas las y los gobernados por igual. En este sentido, el costo que las y los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual para cada uno de ellos, pues todas y todos se benefician en la misma medida de dicho servicio.

Precisado lo anterior, esta Comisión Nacional expondrá las razones que sustentan que las normas impugnadas son transgresoras de derechos humanos a la luz del parámetro de regularidad constitucional.

A juicio de este Organismo Autónomo, las normas combatidas que establecen el cobro por el servicio de alumbrado público vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y de justicia tributaria.

Con el objetivo de explicar las razones que conllevan a la inconstitucionalidad alegada, resulta oportuno referir, de forma esencial, el diseño normativo del derecho por la prestación de servicio de alumbrado público:

- El objeto del derecho es la prestación del servicio de operación y mantenimiento en general de la red de alumbrado público para utilidad de los habitantes del Municipio.
- El costo total para la prestación y mantenimiento en general de la red de alumbrado público, se conformará por todas aquellas cantidades que representen costos por servicios personales, sueldos, salarios, estudios, proyectos, sistemas para optimizar los servicios, compras y adquisiciones de todo tipo de costo anual, global, general y actualizado del suministro de energía eléctrica empleado en el año inmediato anterior en la instalación, operación y mantenimiento.
- El costo anual, global, general y actualizado y erogado es la suma que resulta del total del gasto involucrado, con la prestación de estos servicios por el Municipio, traídas a valor presente, tras la aplicación de un factor de actualización que se obtendrá para cada ejercicio fiscal, dividiendo del Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes de octubre del año pasado, al del ejercicio actual.

- Son sujetos del derecho los propietarios, poseedores o tenedores de predios, así como los beneficiarios directos o indirectos de los inmuebles ubicados en el territorio municipal, que obtienen un beneficio directo o indirecto derivado de la prestación del servicio de operación y mantenimiento en general a la red de alumbrado público, sin importar que la fuente de iluminación se encuentre o no ubicado frente a su predio.
- Beneficio directo es aquella persona que se encuentre ubicado en jurisdicción municipal que cuente con iluminación pública; y beneficio indirecto es aquella persona que se beneficie con la iluminación pública en jurisdicción municipal y frecuentemente utilizadas para la proximidad de su destino, y la de lugares de uso común de dominio público.
- La base del derecho será la obtenida como resultado de dividir el costo anual, global, actualizado y erogado por el Municipio por la prestación del servicio de operación y mantenimiento en general de la red de alumbrado público, entre el número de usuarios registrados en la empresa suministradora del servicio de energía eléctrica del Municipio.
- Época de la contribución será mensual o bimestral, según sea el caso.

Como se desprende de la descripción general del sistema contributivo del derecho por servicio de alumbrado público, se advierte que la base gravable del tributo es el resultado de dividir los costos que le genera al Municipio respectivo la prestación de dicho servicio entre el número de personas contribuyentes.

En ese sentido, en una primera lectura pareciera que dicho sistema normativo se ajusta al parámetro de control de constitucionalidad y a los criterios jurisprudenciales que ha emitido ese Alto Tribunal Constitucional; no obstante, a juicio de esta Comisión Nacional los preceptos impugnados no son respetuosos del derecho de seguridad jurídica, ni de los principios de legalidad y de justicia tributaria, por las razones que se abordarán a continuación, las cuales se abordarán de forma separada, dada las particularidades de cada norma reclamada.

- **Artículo 36, segundo párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.**

En el caso del artículo 36, segundo párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, el Congreso local estableció:

*“Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8% para tarifas 01, 1, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS y HT.”*

De lo trasunto se advierte que, aunque la sistema normativo de cobro del derecho por el servicio de alumbrado público establezca que la base gravable del tributo atiende al costo que le representa al Municipio y que será igual para las personas contribuyentes, cierto es que el párrafo controvertido rompe con la armonía sistemática de la contribución, pues:

- Expresamente refiere que se trata de un impuesto,
- Establece tasas diferencias en razón a la tarifa a la que pertenezcan las personas contribuyentes, del 8% (cuando se traten de las tarifas 01, 1, 1B, 1C, 02, 03 y 07), mientras que será del 4% (para las tarifas OM, HM, HS y HT).
- La base gravable no responde al costo real que le representa al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

En ese tenor, este Organismo Nacional protector de los derechos humanos considera que el dispositivo normativo impugnado **vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria**, en virtud de que, por la forma en la que está regulado el pago por el servicio de alumbrado público en la entidad, es evidente que en realidad **se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica** de las personas contribuyentes, lo que **escapa de las atribuciones constitucionales del Congreso oaxaqueño**, además de que permite cobros diferenciados sobre un mismo servicio.

Se recuerda que la regulación del pago por el servicio de alumbrado público, determinado en la norma impugnada, se desprende que el monto a pagar siempre responderá al tipo de tarifa que tienen u ostentan las personas contribuyentes, equivalente a **un porcentaje del consumo de energía eléctrica de éstos**.

Por esa particularidad en el diseño de la contribución, se considera que deviene inconstitucional por tres razones adicionales al vicio previamente explicado

1. En realidad, **se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica**, cuya regulación sólo compete al Congreso de la Unión.
2. Para el cálculo del monto a pagar por el servicio indicado, se toman en cuenta **elementos ajenos al costo erogado por el Municipios** para su efectiva prestación, en perjuicio del principio de proporcionalidad tributaria aplicable al pago de derechos.
3. Permite cobrar **montos distintos** sobre un mismo servicio, en inobservancia del principio de equidad tributaria.

En cuanto a la primera irregularidad constitucional, se advierte que **el legislador local fue más allá de sus atribuciones constitucionales**, pues la tarifa se fijará **tomando como base el consumo de energía eléctrica de las personas usuarias**, dependiendo de su tipo de tarifa: 8% (tarifas 01, 1, 1B, 1C, 02, 03 y 07) y el 4% (tarifas OM, HM, HS y HT). En otras palabras, la base de la contribución es el consumo particular de las personas por el fluido eléctrico.

Toda vez que ha quedado evidenciada cuál es la base de la contribución, es claro que el legislador local se excedió en sus facultades al prever un impuesto sobre el consumo del fluido eléctrico, ya que se trata de una **materia** que –conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– **se encuentra reservada al Congreso de la Unión.**

Es decir, si la tarifa toma como base el consumo de energía eléctrica de las personas usuarias, es innegable que **su objeto o hecho imponible lo constituye ese consumo total de energía eléctrica y no el costo que le generó al Estado su prestación.**

Se reitera que estamos frente a un derecho por la prestación de un determinado servicio público, por lo que introducir como elemento determinante del pago el monto a cubrir por el consumo de energía eléctrica particular de cada contribuyente, se adiciona un aspecto que en nada se relacionan con la actividad estatal, de ahí que la contribución establecida no puede ni debe tener la naturaleza de un derecho, sino

de un impuesto al consumo de energía eléctrica, materia que es competencia del legislador federal.

Este Organismo Nacional recuerda que tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal, **debe existir armonía en los elementos esenciales del tributo relativos a un “derecho”**, lo cual no acontece en la especie, pues tal congruencia interna se rompe al establecer que la base para su cálculo es el consumo de energía eléctrica de los usuarios.

En el caso, como ya se apuntó, el hecho de que la base imponible real (sin sustento legal) establezca como magnitud o valor denotativo el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.

En suma, toda vez que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica, y la norma impugnada pretende cobrar como derecho una contribución que en realidad es un impuesto, ello necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

Se recuerda que ese Alto Tribunal Constitucional ha sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 20/2020, 87/2020, 97/2020, 101/2020, 30/2021, 51/2021, 75/2021, 77/2021 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022, 70/2022 y 60/2023, entre otras, que los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público, pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, lo cual materialmente se trataba de un impuesto y no de un derecho, resultando transgresores del orden constitucional,<sup>18</sup> consideraciones que son exactamente aplicables al caso que nos ocupa.

Debe enfatizarse que la norma impugnada genera una afectación arbitraria a la esfera jurídica de las y los gobernados, pues las autoridades locales carecen de sustento jurídico que las habilite para impactar en la esfera de derechos de las y los

---

<sup>18</sup> También véase la tesis de jurisprudencia P./J. 73/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXIII, junio de 2006, p. 919, del rubro: “*CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*”

contribuyentes, estableciendo contribuciones consistentes en impuestos sobre el consumo de energía eléctrica.

Por lo anterior, nos encontramos frente a una actuación arbitraria de la autoridad al carecer de respaldo constitucional, lo que implica necesariamente una transgresión al derecho de seguridad jurídica del gobernado, vulnerando así los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de la inconstitucionalidad demostrada, el precepto cuestionado transgrede los principios de justicia tributaria, porque para el cálculo del monto a pagar por el servicio se tomaron en cuenta elementos ajenos al costo real erogado por el Municipio para la prestación de referido servicio, lo que resulta transgresor del principio de proporcionalidad tributaria, aplicable al pago de derechos; lo que permite cobrar montos distintos sobre un mismo servicio, lo que es incongruente con el principio de equidad tributaria.

Ello, porque la norma controvertida establece que para el pago por el servicio de alumbrado público se consideran elementos que no se relacionan con el costo real erogado por el Municipio con ese fin, además de que los sujetos obligados a su pago enterarán tarifas diferentes, lo cual redundando en perjuicio de los sujetos pasivos de la contribución, resultando contrarias a los principios de justicia tributaria.

En esa línea, la configuración legal del derecho por el servicio de alumbrado público posibilita que se dé un trato desigual a las y a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio que, por naturaleza, es **indivisible**, dado que sólo se presume la capacidad económica de la persona a partir de su consumo particular de energía eléctrica, aunado a que pareciera que en realidad están estableciendo un impuesto y no un derecho.

Ello ocasiona que la individualización del monto correspondiente a ese derecho se diferencie entre cada contribuyente, según el consumo de energía eléctrica suministrada por la empresa productiva del Estado, resultando en un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Con todo lo anteriormente explicado, ha quedado demostrada la incompatibilidad con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país del artículo 36, segundo párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, por lo tanto, lo procedente es que se declare su invalidez y sea expulsado del orden jurídico local.

➤ **Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Temaxcalapa, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.**

El artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Temaxcalapa, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, también vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que únicamente establece que la contribución por concepto de derecho por servicio de alumbrado público se deberá pagar bimestralmente el 8%.

La transgresión denunciada deviene porque del sistema normativo previsto en la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santa María Temaxcalapa, Distrito de Villa Alta, no se especifica la cuota del 8% a qué cifra en específico atiende.

Es decir, no existen los elementos para determinar con certeza plena a qué cifra se le aplicará el 8% previsto en la norma impugnada, lo que ocasiona incertidumbre jurídica entre las y los gobernados, pues no conocerán de forma cierta cuál será la cuota que deberán pagar bimestralmente por el servicio de alumbrado público.

En otros términos, el dispositivo normativo impugnado no establece los elementos necesarios para que las y los gobernados conozcan plenamente cuál es la cuota que deberán pagar por concepto de derecho de servicio de alumbrado público en el Municipio oaxaqueño de Santa María Temaxcalapa, Distrito de Villa Alta, por lo que no permite que el ordenamiento controvertido sea un medio que impida una aplicación discrecional por parte de la autoridad exactora.

Por lo tanto, en el caso en concreto, el 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Temaxcalapa, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025 transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por lo que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación debe declarar su invalidez.

➤ **Artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.**

Por último, el artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio fiscal 2025, el Congreso local estableció que la contribución por el servicio de alumbrado público se deberán pagar las siguientes cuotas:

<b>PERIODICIDAD</b>	<b>CUOTA EN UMA</b>
I. Habitación popular	0.002 hasta 1.91
II. Habitación social	0.09 hasta 6.36
III. Uso general	0.63 hasta 12.27
IV. Uso comercial	0.47 hasta 7.51
V. Uso industrial	0.17 hasta 38.66

Tal como se puede advertir del cuadro que precede, el Congreso local estableció tarifas diferenciadas por el servicio de alumbrado público, que a juicio de esta Comisión Nacional, tales cuotas:

1. Generan incertidumbre jurídica,
2. Atienden a elementos ajenos de la contribución.

Por cuanto hace al primer punto, este Organismo Constitucional Autónomo estima que el hecho de que el Congreso local haya establecido cuotas mínimas y máximas, sin establecer expresamente los elementos necesarios para que las tarifas se fijen conforme a dichos rangos, genera incertidumbre jurídica a las personas contribuyentes y habilita a la autoridad exactora la determinación, bajo criterios discrecionales.

*Defendemos al Pueblo*

En consecuencia, la norma cuestionada permite una aplicación discrecional a favor de la autoridad municipal la determinación de las cuotas por el servicio de alumbrado público, impidiendo que los gobernados conozcan de forma cierta la tarifa que deberán pagar.

Por otra parte, de los elementos descritos en el artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal

2025, se advierte que el Poder Legislativo oaxaqueño estableció como “*periodicidad*” elementos para fijar la tarifa a pagar, que no responde al costo real que le representa al Municipio la prestación de indicado servicio.

Lo anterior, porque la disposición normativa controvertida describe cinco tarifas diferentes, atendiendo al tipo de uso y consumo de energía eléctrica de las personas contribuyentes, conforme a las siguientes categorías:

- Habitación popular
- Habitación social
- Uso general
- Uso comercial
- Uso industrial

Sin embargo, dicha categorización descrita por el precepto controvertido, al igual que el diverso 36, segundo párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, constituye una regulación transgresora a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.

Ello, porque las cuotas impugnadas no responden al gasto que efectuó el Municipio de San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, por la prestación del servicio de alumbrado público; como tampoco es igual para todas las personas contribuyentes a pesar de que reciben el mismo servicio público.

En conclusión, la contribución establecida en la disposición normativa tildada de inconstitucional efectivamente vulnera los principios de justicia tributaria, puesto que la autoridad legislativa impuso una base gravable que atiende a la categoría de tipo de uso de energía eléctrica de los sujetos pasivos y no así al costo que le causa al Municipio de San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula la prestación de tal servicio, además de que impone tarifas diferenciadas a los sujetos pasivos pese a que se busca beneficiar a toda la colectividad por igual.

Así, al haberse demostrado la incompatibilidad de las normas impugnadas con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y sean expulsadas del orden jurídico local.

**SEGUNDO.** El artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del San Municipio de San Miguel Amatlán, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025 (sic), prevé un cobro injustificado y desproporcionado por la expedición de copias de documentos que obren en el archivo municipal, ya que no atienden al costo que le representó al Estado la prestación de dichos servicios, por lo tanto, vulnera 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 la disposición impugnada de la Ley de Ingresos del San Municipio de San Miguel Amatlán, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025 (sic), transgrede los principios de justicia tributaria, toda vez que prevé una tarifa por determinados servicios que no atiende al costo real que le representó al Ayuntamiento su prestación.

Para tal fin, se recuerda que tal como se explicó en el primer concepto de invalidez, los “derechos” en el ámbito fiscal son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, pues involucra 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.

De igual manera, se apuntó que este tipo de tributos también deben satisfacer los principios tributarios consagrados en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, los cuales, en atención a su naturaleza, rigen de forma diversa a la de los impuestos: para cumplir con el principio de proporcionalidad, debe tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado; mientras que el principio de equidad exige que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

Sobre esas bases, a continuación, se analizará la disposición normativa impugnada a efecto de determinar si respeta los principios de justicia tributaria, para lo cual es necesario transcribir su contenido:

*“Artículo 28. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:*

CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
I. Copia de documentos Existentes en los archivos Municipales por hoja	100.00

(...)"

De lo trasunto, se desprende que el Congreso oaxaqueño estableció en la norma impugnada que por la expedición de copias de documentos existentes en los archivos municipales, por cada hoja reproducida, se deberá pagar la cantidad de \$100.00 pesos mexicanos.

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

Teniendo en cuenta lo anterior, se estima que la norma cuestionada que establece un cobro por la expedición de copias es desproporcionada, pues prevé una tarifa que no es acorde al costo que le generó al Ayuntamiento la prestación de ese servicio público.

En otras palabras, este Organismo Nacional advierte que el precepto impugnado vulnera el principio de proporcionalidad en las contribuciones, pues la tarifa no guarda relación directa con los gastos que representa la prestación de tales servicios al Municipio<sup>19</sup>.

*Defendemos al Pueblo*

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, entre otros precedentes, sostuvo 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

<sup>19</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92

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 copia **es irrazonable 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.

Es decir, las cuotas, 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>20</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 con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**.

Bajo esa línea argumentativa, la cuota prevista en el precepto impugnado de la Ley de Ingresos del San Municipio de San Miguel Amatlán, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, para el ejercicio fiscal 2025 (sic), resulta desproporcionada, pues no guarda una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias por cada hoja o foja.

En síntesis, para que las cuotas sean constitucionalmente válidas, es imperioso que atiendan **a los principios de proporcionalidad y equidad** en las contribuciones, por lo que el Estado no debe aprovecharse con las tarifas, sino garantizar que estas sean iguales para quienes reciben los mismos servicios, exigencias que no respeta el precepto controvertido en este concepto de invalidez.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que el dispositivo normativo de la Ley de Ingresos del San Municipio de San Miguel Amatlán, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025 (sic), que establece una tarifa por la reproducción de documentos que obran en el archivo municipal en copias, por cada hoja, contraviene los principios de justicia tributaria, particularmente el de proporcionalidad; por lo cual, es procedente que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y la expulse del sistema jurídico de esa entidad federativa.

---

<sup>20</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

**TERCERO. El precepto 94, fracción I, inciso f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevé cobros desproporcionados y diferenciados por la prestación del servicio de certificado médico, que transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, reconocidos en la Constitución Federal.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará que el artículo 94, fracción I, inciso f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, que establece tarifas por determinados servicios, se opone a los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

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

Ahora bien, teniendo en cuenta que los principios constitucionales que se estiman transgredidos por la norma ya fueron desarrollados en el primer concepto de invalidez de la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, ya no se abordarán, con el fin de evitar una reiteración innecesaria, por lo que a continuación se desarrollarán los argumentos que demuestran la invalidez del precepto en comento.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 94, fracción I, inciso f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, vulnera los principios de proporcionalidad y equidad que rigen a las contribuciones, pues establece cobros por el servicio de certificado médico, cuyas tarifas no son iguales para todas las personas que los reciban.

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

*“Artículo 94. Es objeto de este derecho la recaudación que realiza el Municipio por:*

*I. La prestación de servicios en materia de salud y control de enfermedades, que se cobrarán conforme a las siguientes cuotas:*

<i>Concepto</i>	<i>Cuota (Pesos)</i>	<i>Periodicidad</i>
<i>(...)</i>		
<i>f) Certificación médica</i>		
<i>1. Detenidos</i>	<i>250.00</i>	<i>Por evento</i>
<i>2. Público en general</i>	<i>150.00</i>	<i>Por evento</i>

*(...)”*

Tal como se advierte, la disposición en estudio establece que quienes soliciten una el servicio de salud relativo a certificación médica, brindado por el Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, deberán pagar ya sea \$250.00 pesos o \$150.00 pesos mexicanos, según se trate de una persona detenida o público en general.

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

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

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

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

generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.

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

En concreto, este Organismo Nacional considera que la norma impugnada contiene una cuota que se aleja del principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones aplicable al pago de derechos por servicios, en virtud de que cobrar \$250.00 pesos o \$150.00 pesos mexicanos, por el servicios de certificado médico brindado por el Municipio, en razón de la calidad de la persona que lo recibe, es **irrazonable toda vez que la tarifa prevista es diferencial por exactamente el mismo servicio**.

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

Para evidenciar lo anterior, conviene referir que el Congreso local previó en los numerales 1 y 2 de la norma en estudio, **montos distintos** por el mismo servicio (certificado médico brindado por el Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec) que deberán enterar las personas solicitantes, con base a las siguientes categorías:

- 
1. Persona detenida;
  2. Público en general.

En cuyos casos las personas pertenecientes al primer supuesto deberán pagar \$250.00 pesos mexicanos, mientras que las segundas deberán cubrir la cantidad de \$150.00 pesos mexicanos.

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

Así, es claro que el artículo combatido admite que se paguen cuotas diversas por un mismo servicio, pues cuando la persona solicitante se encuentre detenida deberá pagar \$250.00 pesos mexicanos; mientras que cuando no lo está, se entiende forma parte del público en general, por lo que deberá cubrir \$100.00 pesos; es decir, existe una diferencia de \$100.00 pesos mexicanos, situación que carece de justificación constitucional ya que la distinción sólo se basa en el hecho de que la o el solicitante se encuentre privado de su libertad o no.

Lo anterior refleja dos consecuencias: la primera, confirma que las cuotas impugnadas no atienden realmente a los costos que le presentan al Estado la prestación del servicio, pues no es lógico que, por el mismo servicio prestado (certificado médico), para un sector se imponga una cuota de \$250.00 pesos y, para otro \$150.00 pesos. Debe insistirse en que se trata del mismo servicio, siendo este el único parámetro válido para fijar la cuota, sin importar la situación o calidad de las personas solicitantes. Entonces, esta situación corrobora que la tarifa fue establecida arbitrariamente.

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

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

Por todo lo anterior, es indiscutible que el artículo impugnado de la Ley de Ingresos del Municipio Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca,

para el Ejercicio Fiscal 2025, por un lado establece una tarifa que contraviene el principio de proporcionalidad en las contribuciones y, por el otro, vulnera el principio de equidad tributaria en tanto prevé dos tarifas distintas sobre un mismo servicio, lo que, además, brinda un trato diferenciado sin justificación en perjuicio de un sector de la población.

Se insiste, a juicio de esta Comisión Nacional, el precepto controvertido otorga un trato diferenciado que carece de objetividad, razonabilidad y base constitucional, en detrimento del acceso a los servicios médicos de las personas señaladas en el numeral 1 del inciso f) del artículo impugnado, pues se trata del mismo servicio médico (certificado médico); si bien es cierto, en el momento de la expedición de la certificación médica se podrían utilizar diversos insumos o advertir la necesidad de realizar otras pruebas médicas, ello dependerá de las particularidades de cada solicitante, cuyos costos serán adicionales y le corresponderán solventar; también lo es que la tarifa por la mera expedición de un certificado médico debe de tener el mismo costo para todas los sujetos interesados, pues se trata de idéntico servicio.

Adicionalmente, este *Ombudsperson* Nacional considera que la tarifa prevista en el numeral 1 del inciso f) del precepto impugnado, que deberán pagar las personas detenidas por la expedición de un certificado médico, tiene un impacto desproporcional en sus derechos como imputada, reconocidos en la letra B del artículo 20 de la Constitución General, así como los previsto en el diverso 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales; particularmente en aquellos casos en que sean víctimas del delito de tortura y malos tratos, pues se impuso una barrera económica para el acceso a un examen médico, que en su momento podría constituir un medio de prueba.

No debe soslayarse que el acceso a un examen médico constituye un derecho a favor de la persona detenida, el cual no se limita a las prisiones, sino también aplica a cualquier lugar de privación de la libertad, como lo son las comisarías de policías o centros de detención ya sean del orden penal o administrativo; que permite tener información sobre el estado físico de la persona detenida, identificar la presencia de cualquier herida, daños corporales, que refieran la posibilidad de tortura o malos tratos, reconocer si se requiere atención médica; y en su caso, adquirir pruebas necesarias para interponer denuncias sobre tortura o malos tratos.

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

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

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 94, fracción I, inciso f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, es contrario a la Constitución Federal por las razones ya expuestas, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal del país declare su invalidez y lo expulse del sistema jurídico de esa entidad.

**CUARTO. El artículo 121, fracción I, inciso u), en la porción normativa controvertida, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, establece una sanción pecuniaria a los establecimientos que expendan bebidas alcohólicas "a personas con deficiencias mentales".**

**Si bien es cierto, las disposición normativa en combate tiene una apariencia neutra, también lo es que, constituye 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 121, fracción I, inciso u), en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, 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 indicada premisa, el presente concepto de invalidez se estructura en dos apartados, en el primero se desarrolla el contenido del derecho de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad; para posteriormente realizar el análisis específico de constitucionalidad 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>21</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

---

<sup>21</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.**”

cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>22</sup>

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es otras palabras, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>23</sup>

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.<sup>24</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>25</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

---

<sup>22</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>23</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 16 *supra*.

<sup>24</sup> *Idem*.

<sup>25</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.”**

si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>26</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>27</sup>

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

---

<sup>26</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>27</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.

evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>28</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>29</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 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>30</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,

---

<sup>28</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>29</sup> *Ídem.*

<sup>30</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.

nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>31</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.

El artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>32</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>33</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

---

<sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

<sup>32</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>33</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.

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>34</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;
- 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>35</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 toral el reconocimiento y protección a la dignidad humana de las personas en situación de discapacidad a efecto de reconocer la diversidad funcional.

---

<sup>34</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 10.

<sup>35</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.

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>36</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, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano. Asimismo, en términos su artículo 2, su objeto es la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, conforme a los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas<sup>37</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>38</sup>.

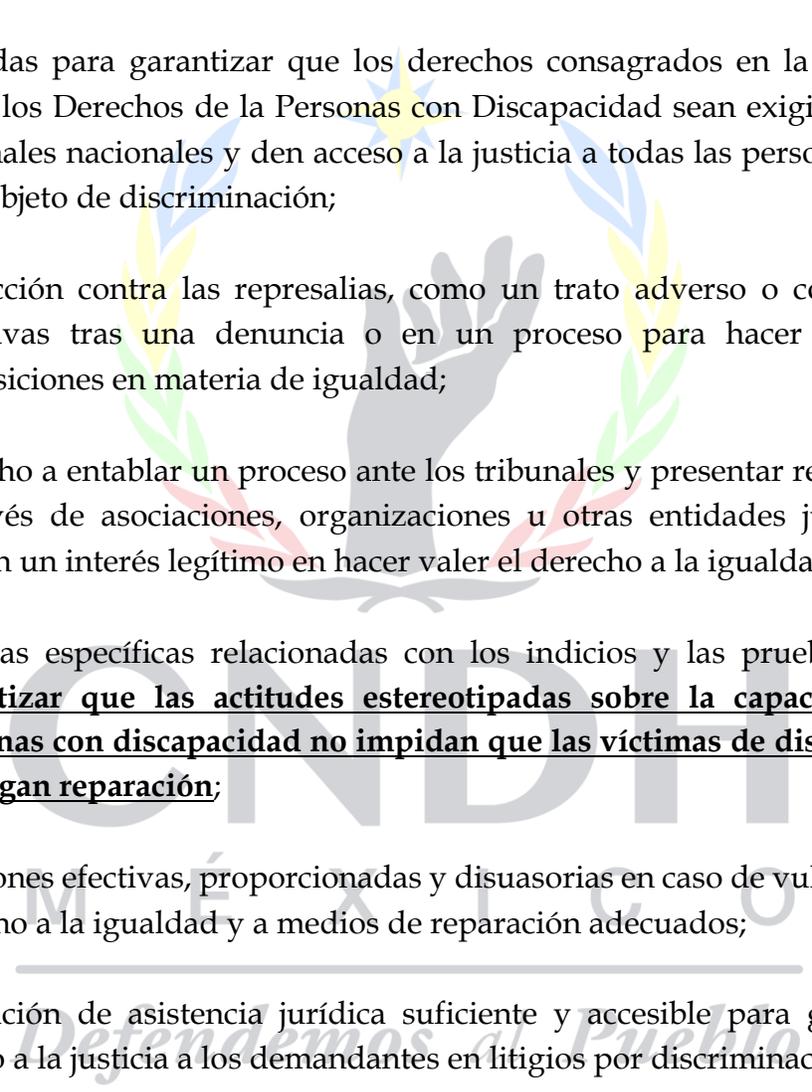
En esa tesitura, para el goce efectivo de los derechos de igualdad y la no discriminación, se exige la adopción de medidas de aplicación, tales como:

---

<sup>36</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 14.

<sup>37</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>38</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.

- 
- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes;
  - b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación;
  - c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad;
  - d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad;
  - e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de **garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación**;
  - f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados;
  - g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación<sup>39</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.

---

<sup>39</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, *Óp. Cit.*, párr. 31.

## B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida.

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sostienen la invalidez del artículo 121, fracción I, inciso u), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, 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 121. El Municipio percibirá ingresos, por los siguientes aprovechamientos:  
I. Infracciones por faltas administrativas*

<i>Concepto</i>	<i>Cuota (Pesos)</i>
<i>u) Por expender bebidas alcohólicas a menores de edad o a personas en visible estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas o a personas con deficiencias mentales o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de policía o tránsito</i>	<i>5,000.00</i>

*(...)”*

De lo anterior se desprende que la norma controvertida prevé la imposición de una multa de \$5,000.00 pesos mexicanos, cuando se expendan 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 la norma reclamada, 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 María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec.

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
<b>Conducta sancionada:</b>	Venta de bebidas alcohólicas a <i>personas con deficiencias mentales</i> .
<b>Sanción:</b>	\$5, 000.00 pesos mexicanos

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 por parte de algún establecimiento autorizado para ello en el Municipio oaxaqueño de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec.

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

En ese contexto, este Organismo Nacional advierte, que 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 les vendan tales productos ya sea en envase cerrado, abierto o al copeo.

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 copeo) 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 se erige como 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>40</sup>.

Así, el **lenguaje discriminatorio se caracteriza por destacar categorías de las señaladas en el artículo 1º constitucional para clasificar a determinadas personas**, tales como el origen étnico o nacional, el género, **las discapacidades**, la condición social, la religión y las preferencias sexuales, **ello mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social**<sup>41</sup>.

En ese contexto, la norma impugnada contraviene la obligación a cargo del órgano legislativo local – derivada del artículo 1º de la Norma Fundamental – relativa a que al ejercer su facultad legislativa no solamente use términos o fórmulas que aparenten neutralidad, **sino que deben llevar a cabo un ejercicio reflexivo, consciente, informado y prudente que tenga como resultado la redacción de un texto normativo que, sin lugar a dudas o a interpretaciones, sea incluyente en su manifestación y proscriba cualquiera asomo de discriminación en su lectura y aplicación**<sup>42</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 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>43</sup>.

---

<sup>40</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>41</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

<sup>42</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.

<sup>43</sup> Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, *Óp. Cit.*, párr. 29.

Por lo tanto, es innegable que el precepto tildado de inconstitucional contiene un lenguaje discriminatorio, que contemplan en sí mismo 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>44</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 parte 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>45</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 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

---

<sup>44</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>45</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”*.

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 121, fracción I, inciso u), en la porción normativa “o *apersonas con deficiencias mentales*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, 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>46</sup>.

---

<sup>46</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.

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, ya que afecta negativamente de forma desproporcionada a dicho grupo social, en comparación con las personas que se encuentran en dicho supuesto que no forman parte de indicado colectivo.

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<sup>47</sup>.

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>47</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 109/2024 y su acumulada 111/2024, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2024, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 134- 150.

3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.<sup>48</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 121, fracción I, inciso u), en la porción normativa “*o apersonas con deficiencias mentales*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, 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 María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, al igual que a cualquier persona que no viva con discapacidad.

Por el contrario, el artículo reclamado promueve el desconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica, e inclusive la voluntad misma de las personas

---

<sup>48</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.*”

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>49</sup>.

En otros términos, no se advierte que restringir la venta de bebidas alcohólicas a personas con discapacidad persiga un propósito constitucionalmente válido, por el contrario, inobserva 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>50</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>51</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;

---

<sup>49</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 90.

<sup>50</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 109/2024 y su acumulada 111/2024, *Óp. Cit.*, párr. 148.

<sup>51</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 91.

de lo contrario, sería admitir que todos los sujetos consumidores de dichas sustancias lo hacen de forma desmesurada; por lo tanto, también resultaría plausible se prohíba su venta y consumo para todas las personas que no viven con discapacidad.

Además, en el caso de que se pretenda asumir que la ingesta de bebidas alcohólicas, por mínima que sea, necesariamente produce una afectación a la salud de las personas que viven con alguna discapacidad mental, 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 121, fracción I, inciso u), en la porción normativa “*o a personas con deficiencias mentales*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, al constituirse como una norma discriminatoria en contra de las personas que viven con alguna discapacidad mental.

**QUINTO.** Los artículos impugnados de las ocho leyes de Ingresos municipales, del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, precisados en el inciso e) de la presente demanda, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- Realizar escándalo en la vía pública.
- Insultar, faltar al respeto y agresiones verbales a las autoridades y transeúntes.
- Conductas y expresiones que atenten contra la moral y 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 impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Pedro Ocopetatlillo, Distrito de Teotitlán, San Juan Guichicovi, Distrito de Juchitán, San Miguel Amatlán, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Santa Catarina Mechoacán, Distrito de Jamiltepec, San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, de Concepción Buenavista, Distrito de Coixtlahuaca, y Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, para el ejercicio fiscal 2025, son inconstitucionales, porque las conductas prohibidas que describen son demasiado amplias y ambiguas.

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

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

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

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

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>52</sup>.

---

52 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.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.<sup>53</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 exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.<sup>54</sup>

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que la norma combatida transgrede el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos.

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

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro “*PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.*”

<sup>54</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

<sup>55</sup> *Ibidem.*

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>56</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**.

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>57</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.

*Defendemos al Pueblo*

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

---

<sup>56</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.

<sup>57</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”**.

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>58</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 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>59</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>60</sup>

---

<sup>58</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"***.

<sup>59</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>60</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

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>61</sup>

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

### **B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados**

Una vez que se han desarrollado los alcances del principio de taxatividad, particularmente cuando se refiere a la materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar las hipótesis normativas previstas en los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Pedro Ocopetatlillo, Distrito de Teotitlán, San Juan Guichicovi, Distrito de Juchitán, San Miguel Amatlán, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Santa Catarina Mechoacán, Distrito de Jamiltepec, San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula, San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec, de Concepción Buenavista, Distrito de Coixtlahuaca, y Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec, para el ejercicio fiscal 2025, para el ejercicio fiscal 2025.

*Defendemos al Pueblo*

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.

---

<sup>61</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.

Contrario a lo anterior, los artículos que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional de las leyes de ingresos municipales señaladas en el inciso e) del apartado III de la presente demanda, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Para demostrar lo anterior, resulta pertinente mencionar que los preceptos en combate establecen como infracciones las siguientes conductas:

<b>Municipio</b>	<b>Conducta</b>	<b>Monto de la multa</b>
<b>San Pedro Ocopetatlillo, Distrito de Teotitlán.</b>	Por insultos a la autoridad. (Fracción V)	\$500.00 pesos
<b>San Juan Guichicovi, Distrito de Juchitán.</b>	Faltas a la moral por acciones obscenas. [Fracción VI]	\$1,000.00 pesos
<b>San Miguel Amatlán, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez</b>	Escándalo en la vía pública [Fracción I]	\$350.00 pesos
<b>Santa Catarina Mechoacán, Distrito de Jamiltepec.</b>	Por ofender a cualquier persona. [Fracción II]	\$500.00 pesos
<b>San Juan Teitipac, Distrito de Tlacolula.</b>	Exhibir carteles, anuncios o revistas que ofendan la moral o dañen a terceros. [Fracción III, inciso r)]	De \$500.00 pesos a \$1,800.00 pesos
	Prácticas contra la moral. [Fracción III, inciso t)]	De \$500.00 pesos a \$2,500.00 pesos
	Celebrar actividades en la vía pública sin la autorización municipal. [Fracción III, inciso x)]	De \$500.00 pesos a \$1,500.00 pesos
<b>San Lucas Ojitlán, Distrito de Tuxtepec.</b>	Falta de respeto a la autoridad. [Fracción XXVIII]	\$2, 907.00 pesos
<b>Concepción Buenavista, Distrito de Coixtlahuaca.</b>	Realizar eventos sociales que alteren el orden y la paz pública sin permiso. [Fracción IV]	\$200.00 pesos

Santa María Jalapa del Marqués, Distrito de Tehuantepec.	Escándalo en la vía pública. [Fracción I, inciso a)]	\$500.00 pesos
	Agresiones verbales a los transeúntes. [Fracción I, inciso f)]	\$500.00 pesos
	Agresiones verbales a la autoridad municipal. [Fracción I, inciso g)]	\$1,000.00 pesos

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

Supuesto de la multa	Conducta	Monto de la multa
Escándalos, expresiones, acciones obscenas, contrarias a la moral y orden público en espacios públicos.	Faltas a la moral por acciones obscenas.  [Municipio de San Juan Guichicovi, fracción V]	\$1,000.00 pesos
	Escándalo en la vía pública. [Municipio de San Miguel Amatlán, fracción I]	\$350.00 pesos
	Exhibir carteles, anuncios o revistas que ofendan la moral o dañen a terceros.  [Municipio de San Juan Teitipac, fracción III, inciso r)]	De \$500.00 pesos a \$1,800.00 pesos
	Prácticas contra la moral.  [Municipio de San Juan Teitipac, fracción III, inciso t)]	De \$500.00 pesos a \$2,500.00 pesos
	Celebrar actividades en la vía pública sin la autorización municipal.	De \$500.00 pesos a \$1,500.00 pesos

	<i>[Municipio de San Juan Teitipac, fracción III, inciso x)]</i>	
	Realizar eventos sociales que alteren el orden y la paz pública sin permiso.	\$200.00 pesos
	<i>[Municipio de Concepción Buenavista, fracción IV]</i>	
	Escándalo en la vía pública.	\$500.00 pesos
	<i>[Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, fracción I, inciso a)]</i>	

Supuesto de la multa	Conducta	Monto de la multa
Falta de respeto, insultos, ofensas y agresiones verbales a autoridades y a cualquier persona.	Por insultos a la autoridad. <i>[Municipio de San Pedro Ocopetatlillo, fracción V]</i>	\$500.00 pesos
	Por ofender a cualquier persona. <i>[Municipio de Santa Catarina Mechoacán, fracción II]</i>	\$500.00 pesos
	Falta de respeto a la autoridad. <i>[Municipio de San Lucas Ojitlán, fracción XXVIII]</i>	\$2,907.00 pesos
	Agresiones verbales a los transeúntes. <i>[Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, fracción I, inciso f)]</i>	\$500.00 pesos
	Agresiones verbales a la autoridad municipal. <i>[Municipio de Santa María Jalapa del Marqués, fracción I, inciso g)]</i>	\$1,000.00 pesos

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 y acciones contrarias a la moral y orden público.**

Sobre este tema, los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de San Juan Guichicovi, San Miguel Amatlán, San Juan Teitipac, San Juan Teitipac, Concepción Buenavista, y Santa María Jalapa del Marqués, todos del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, establecen como infracciones:

- Acciones obscenas, exhibición de carteles, anuncios o revistas, así como por prácticas contrarias a la moral.
- Escándalo en la vía pública.
- Celebrar actividades en la vía pública sin autorización municipal.
- Realizar eventos sociales que alteren el orden y la paz pública sin permiso.

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

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

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

expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado encuadra en los supuestos normativos combatidos.

Es decir, los artículos impugnados lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones que constituyen un “escándalo”, una “falta a la moral”, o se tratan de eventos sociales que alteran el orden público, que las haga acreedoras a la imposición de una sanción.

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

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

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

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

- *Faltas a la moral por acciones obscenas,*
- *Prácticas contra la moral, y*
- *Exhibir carteles, anuncios o revistas que ofendan la moral o dañen a terceros.*

De las hipótesis normativas transcritas se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien cuya expresión o acciones “represente una falta a la moral”,

sin embargo, se estima que dichas manifestaciones derivan del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas.

En efecto, los supuestos normativos reclamados prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren contienen un lenguaje “*obsceno*” o contravenga a la moral, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten, ya sea de las meras expresiones, prácticas o acciones que se realicen en los espacios públicos o en cualquier lugar.

Al respecto, cabe mencionar que citadas expresiones constituyen una forma de manifestación de cada individuo, que el Estado no puede obligar se alineen a un lenguaje que sea sintáctico, gramatical y ortográficamente correcto y/o educado, pues la decisión de usar determinada forma de lenguaje pertenece al ámbito de la autonomía de cada persona<sup>62</sup>.

Además, conviene reiterar que si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto lo cierto es que tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias<sup>63</sup>, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>64</sup>

Asimismo, se enfatiza que las normas impugnadas aluden a manifestaciones expresadas en carteles, anuncios o revistas que constituyan, en algunos casos 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>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

<sup>63</sup> Tesis 1a./J. 31/2013 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.**”

<sup>64</sup> Lo anterior tiene apoyo en la tesis **1a. XXIV/2011** de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo III, p. 2912, del rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.**”

<sup>65</sup> Véase la sentencia del caso *Jersild v. Dinamarca*, del veintitrés de septiembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 28.

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

Por otra parte, de las normas controvertidas, se advierten dos supuestos que, además de ser sumamente amplios que impiden conocer con precisión clara la conducta que será sancionada, limita la libertad fundamental de reunión, pues los preceptos impugnados sancionan por:

- *Celebrar actividades en la vía pública sin la autorización municipal.*
- *Realizar eventos sociales que alteren el orden y la paz pública sin permiso.*

Indicadas hipótesis normativas condicionan a la realización de cualquier “*actividad*” en la vía pública a la autorización de la autoridad municipal, pues la norma no lo acota a determinadas actividades, por el contrario limita la libertad de reunión de las y los habitantes del Municipio de San Juan Teitipac.

De igual modo, en el caso de la norma impugnada del Municipio de Concepción Buenavista, se condiciona la libertad de reunión de sus habitantes a la obtención de un permiso para realizar eventos sociales, cualquiera que sea su naturaleza.

En general, en ambos casos el Congreso local al no precisar con exactitud las conductas que verdaderamente ameriten una autorización, limitó el derecho de libertad de reunión de los habitantes de las señaladas municipalidades, al permitir un amplio margen de apreciación a favor de la autoridad municipal.

Por todo lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional que declare la invalidez de los precepto impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Juan Guichicovi, San Miguel Amatlán, San Juan Teitipac, San Juan Teitipac, Concepción Buenavista, y Santa María Jalapa del Marqués, para el ejercicio fiscal 2025.

## **2. Infracción por insultos, faltas de respeto y agresiones verbales a autoridades y a cualquier persona.**

Los dispositivos normativos cuestionados de las leyes de ingresos de los municipios de San Pedro Ocopetatlillo, Santa Catarina Mechoacán, San Lucas Ojitlán, y Santa María Jalapa del Marqués, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevén que serán consideradas infracciones la comisión de faltas de respeto, insultos, ofensas y agresiones verbales a cualquier autoridad y persona.

Se estima, primeramente, que las normas sancionan conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como causa de falta de respeto o consideración, así como insultos para cualquier autoridad y personas; 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 y sujetos involucrados, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, se considera que las hipótesis normativas descritas por la legislatura local son demasiadas amplias, en tanto reconocen un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de incertidumbre a las y los gobernados, porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

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

En efecto, para que se determine si algún acto, palabra o gesto, falta o no al respeto de alguien o constituye un insulto, es necesario que se lleve a cabo **un juicio subjetivo de ese hecho**, en el que se tomará en consideración tanto el propósito o

intenciones del emisor, como del receptor, en el sentido de cómo entiende el mensaje o el acto, así como cuestiones propias de la relación social entre los intervinientes y del contexto que se genera al momento de que se está desarrollando la conducta.

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

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

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

Debe resaltarse que ese Máximo Tribunal Constitucional ya ha declarado la invalidez de normas idénticas a las ahora controvertidas, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2023<sup>66</sup>.

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

---

<sup>66</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.

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>67</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 las normas en combate, lejos de brindar seguridad jurídica, generan incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad sobre el acreditamiento de la conducta prohibida no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada individuo, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión o acto pudiera ser una falta al respeto, una ofensa, un insulto, o una agresión verbal, para otra no representaría afectación alguna.

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de San Pedro Ocopetatlillo, Santa Catarina Mechoacán, San Lucas Ojitlán, y Santa María Jalapa del Marqués, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, por generar incertidumbre jurídica.

---

<sup>67</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.

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

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

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

### **A N E X O S**

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

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

2. Copia simple del medio oficial de difusión en donde consta la publicación de las normas impugnadas (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

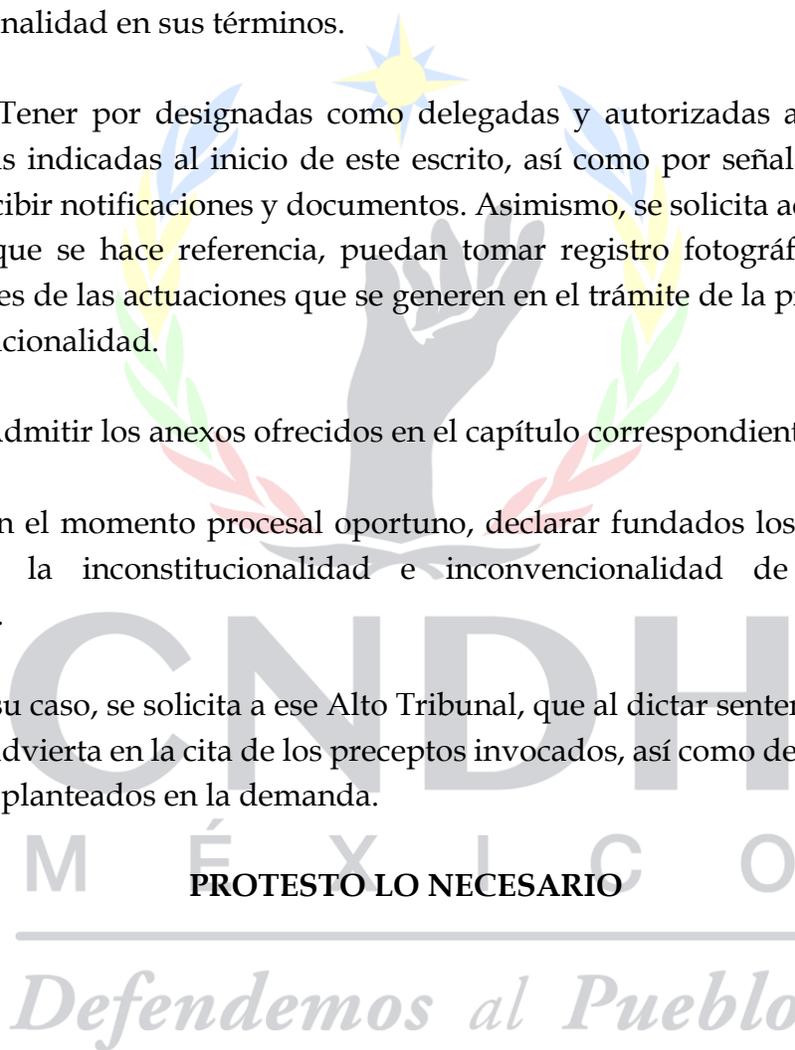
**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por 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.



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

**AHC**