

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 31 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 seis 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 01 de marzo de 2025.

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

Designo como delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	6
PRIMERO.....	6
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	7
B. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	10
C. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.....	12
SEGUNDO.....	17
A. Alcances del principio de taxatividad.....	18
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	22
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	28
A N E X O S.....	28

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Oaxaca.

B. Gobernador del Estado de Oaxaca.

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

a) Cobros desproporcionados por servicios de reproducción de documentos:

1. Artículo 52, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Artículo 33, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
3. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

b) Infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. Artículo 64, fracción IX, en la porción normativa "*o escandalizar*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

3. Artículo 81, fracción I, en las porciones normativas “Escándalo en la vía pública” y “, gritos”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
4. Artículo 69, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Mencionados ordenamientos fueron publicados mediante los diversos decretos en el Periódico Oficial de esa entidad el día 1 de marzo de 2025.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 01 de marzo de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 02 del mismo mes al lunes 31 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)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos

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

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

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

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

² “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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 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. Diversos artículos de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santiago Astata, San Pedro Yaneri, y San Pedro Tidaá, para el

Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

ejercicio fiscal 2025, prevén tarifas desproporcionales e injustificadas por la búsqueda y reproducción de copias y certificaciones de documentos (no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública), debido a que no atienden al costo que le representó al Estado la prestación de dichos servicios; además, algunas no son claras para los sujetos a los que se dirige. Por lo tanto, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de proporcionalidad tributaria y legalidad, reconocidos en la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que los artículos impugnados de tres leyes de ingresos municipales oaxaqueñas, para el presente ejercicio fiscal, establecen tarifas por la búsqueda, así como por la expedición de copias y certificaciones de documentos existentes en los archivos municipales, que no atienden al costo real del servicio prestado por los municipios involucrados, además de que no son claras para los sujetos a los que se dirige, por lo que contravienen el principio de proporcionalidad en las contribuciones y derecho de seguridad jurídica.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo opera el principio de proporcionalidad en ese tipo de tributos, así como los alcances del derecho de seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto los preceptos normativos objeto de control constitucional, para así definir si se apartan o no de la Norma Fundamental.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos y se consagran los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza -Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios-, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.³

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como "derechos". Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, se refiere a una **actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.**

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

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, sino en la medida de que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares⁴.

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

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

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

Ello se debe a que, al tratarse de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio

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

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

⁶ *Ídem*.

corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.⁷

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

B. Derecho de seguridad jurídica y legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como 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

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

⁸ 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.

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.

C. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas impugnadas de los municipios oaxaqueños de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec; San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; y San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, para el ejercicio fiscal 2025, vulneran el principio de proporcionalidad, así como el derecho de seguridad jurídica, al establecer cuotas por la búsqueda y expedición de copias y certificaciones de documentos que no atienen al costo que le generó al estado su prestación, como tampoco son suficientemente claras y precisas para las personas contribuyentes.

Defendemos al Pueblo

Para tener mayor claridad, a continuación, se transcriben las disposiciones tildadas de inconstitucionales:

Ley	Artículo
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca,	Artículo 52. 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:

para el Ejercicio Fiscal 2025.	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td>50.00</td> </tr> </tbody> </table>		Concepto	Cuota	I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00
	Concepto	Cuota				
I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00					
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.	<p>Artículo 33. 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:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal.</td> <td>25.00</td> </tr> </tbody> </table>		Concepto	Cuota en pesos	III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	25.00
Concepto	Cuota en pesos					
III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	25.00					
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.	<p>Artículo 41. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe de hacer previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</td> <td>20.00</td> </tr> </tbody> </table>		Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00
	Concepto	Cuota en pesos				
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00					

Del texto transcrito se advierte esencialmente que el Congreso local estableció cuotas por los servicios de:

- Búsqueda de información,
- Expedición de copias de documentos, y
- Expedición de copias certificadas de documentos.

Como se observa, las disposiciones normativas controvertidas establecen contribuciones que se enmarcan 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, en primer término, se evidenciará la inconstitucionalidad de la norma impugnada del el Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, la cual establece un cobro por la búsqueda de documentos que obran en el archivo de dicha municipalidad.

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que la búsqueda de información es una actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento existente en el archivo de su dependencia, por lo que no es justificable ni proporcional cobrar **por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que involucren un gasto para la dependencia que justifique el monto establecido por el Congreso local, además de que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda**.

En otras palabras, a diferencia de otros servicios (por ejemplo, la expedición de copias simples o certificadas) la búsqueda de documentos requiere de menores recursos para su efectiva prestación, **pues es suficiente con que la o el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado⁹**, de modo que no puede existir un lucro o ganancia, y sin dejar de observar la regla de que **la cuota debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado¹⁰**.

Por otro lado, **las cuotas impugnadas por la reproducción de información en copias simples y certificadas**, este Organismo Nacional advierte que vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, debido a que **las tarifas no guardan relación directa con los gastos erogados por los municipios involucrados para la prestación de tales servicios**.

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,

⁹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

¹⁰ 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.

transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además, el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

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

Específicamente, respecto del **cobro por la certificación de documentos**, no es justificable ni proporcional **cobrar por la expedición de copias certificadas de documentos si la cuota no responde al costo que le representa al Estado su prestación**, pues si bien es cierto el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, pues también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entablada entre las partes no es ni puede ser de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**.

En sintonía con lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que –a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado– la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que, para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación de documentos**¹¹.

Siguiendo lo resuelto por ese Alto Tribunal, si el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, entonces suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público,

¹¹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74.

sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite¹².

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**¹³, 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**.

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

Bajo esa línea argumentativa, las cuotas previstas en los preceptos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, y San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, para el ejercicio fiscal 2025, resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias ni con el costo que implica certificar un documento.

Adicional a las consideraciones expuestas, se estima que las cuotas por la expedición de copias simples y certificadas de documentos, previstas en los municipios de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán; y Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, respectivamente, generan incertidumbre jurídica a los destinatarios de las normas porque no especifican si la cuota instaurada es por cada hoja o por la expedición del documento o expediente completo en copias simples o certificadas que obre en los archivos municipales, situación que permite la aplicación discrecional de la autoridad correspondiente, lo que coloca en situación de desventaja a las personas que soliciten esos servicios, pues no tendrán certeza sobre el costo a enterar.

Particularmente, en el caso de la norma impugnada del Municipio de Santiago Astata, esta Comisión Nacional advierte que la transgresión al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad no sólo se actualiza por la razón expresada, sino

¹² Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *Óp. Cit.*, párr. 94.

también, porque el precepto no prevé expresamente si la cuota está cuantificada en pesos o unidades de medida actualizada, lo que impide que las personas contribuyentes tengan certeza plena de cuál es la cifra o valor específico que deberán cubrir por el servicio que reciban.

De conformidad con lo expuesto, es indiscutible que las disposiciones normativas controvertidas de las tres leyes de ingresos municipales oaxaqueñas, para el ejercicio fiscal 2025, que establecen tarifas por la búsqueda y reproducción en copias simples o certificadas de documentos que obren en los archivos municipales, contravienen el principios de proporcionalidad en las contribuciones; así como el derecho a la seguridad jurídica y legalidad por resultar imprecisas (en dos de los supuestos cuestionados), por lo cual es procedente que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de esa entidad federativa.

SEGUNDO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, precisados en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- **Realizar escándalo en la vía pública.**
- **Insultar a autoridades.**

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 cuatro leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, precisados en el inciso b) del apartado III del presente escrito de demanda, son inconstitucionales porque sancionan conductas que no están debidamente descritas, con lo cual generan incertidumbre jurídica a los destinatarios de las normas, respecto de cuando su actuar actualizará algún supuesto.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre el contenido del principio de taxatividad aplicable en materia administrativa sancionadora y se hará referencia al

ya expuesto derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad; luego, se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dichos estándares.

A. Alcances del principio de taxatividad

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

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

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona¹⁴.

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.¹⁵

14 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.

15 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*

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.¹⁶

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.¹⁷

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**,¹⁸ pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como

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

¹⁶ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

¹⁷*Ibidem.*

¹⁸ 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.

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.¹⁹

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

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.²⁰

¹⁹ 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”**.

²⁰ 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”**.

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.²¹

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.²²

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,

²¹ 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.”***

²² Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. ²³

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 impugnados

Una vez que se han desarrollado los alcances del derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y de taxatividad en materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar las hipótesis normativas previstas en diversos artículos contenidos en las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca; San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, y San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, para el ejercicio fiscal 2025.

Se reitera que el principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, obliga al legislador a establecer conductas que serán motivo de una infracción, con la suficiente claridad, a fin de evitar que la autoridad competente decida arbitrariamente cuándo o en qué momento se estaría actualizando la conducta prohibida.

Contrario a lo anterior, los artículos que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional de las cuatro leyes de ingresos municipales oaxaqueñas de referencia, 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:

²³ 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.

LEY	ARTÍCULO				
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.	<p>Artículo 64. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>IX. Reñir <u>o escandalizar</u> en lugares, vías, espectáculos o reuniones públicas, así como oponerse, resistir, obstaculizar o contravenir una medida de seguridad.</td> <td>500.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	IX. Reñir <u>o escandalizar</u> en lugares, vías, espectáculos o reuniones públicas, así como oponerse, resistir, obstaculizar o contravenir una medida de seguridad.	500.00
Concepto	Cuota en pesos				
IX. Reñir <u>o escandalizar</u> en lugares, vías, espectáculos o reuniones públicas, así como oponerse, resistir, obstaculizar o contravenir una medida de seguridad.	500.00				
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.	<p>Artículo 44. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Escándalo en vía pública.</td> <td>200.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Escándalo en vía pública.	200.00
Concepto	Cuota en pesos				
I. Escándalo en vía pública.	200.00				
Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.	<p>Artículo 81. El Municipio percibirá ingreso, por las siguientes faltas administrativas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. <u>Escándalo en la vía pública</u> riñas, peleas, <u>gritos</u></td> <td>530.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. <u>Escándalo en la vía pública</u> riñas, peleas, <u>gritos</u>	530.00
Concepto	Cuota en pesos				
I. <u>Escándalo en la vía pública</u> riñas, peleas, <u>gritos</u>	530.00				
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.	<p>Artículo 69. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>VI. Insultos a la Autoridad en uso de sus funciones</td> <td>500.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	VI. Insultos a la Autoridad en uso de sus funciones	500.00
Concepto	Cuota en pesos				
VI. Insultos a la Autoridad en uso de sus funciones	500.00				

De lo trasunto se puede desprender que las normas impugnadas, en esencia prevén dos hipótesis normativas a sancionar, la cuales se sintetizan de la siguiente forma:

- 1) Escándalos y gritos en espacios públicos (normas de los municipios de Santa María Nativitas, San Pedro Yaneri y Santo Domingo Zanatepec).
- 2) Insultos a las autoridades (norma del Municipio de San Juan Guelavía).

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.

Si bien es cierto que el Congreso local, con el establecimiento de las normas, pudo perseguir un fin constitucionalmente válido, también lo es que las medidas resultan desproporcionadas, ya que no fue 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 los preceptos controvertidos que encuadran en el supuesto normativo del numeral 1 (escándalo y gritos), resulta patente que los mismos permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto u expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una manifestación que *causa escándalo o son gritos en la vía o espacios públicos*.

Es decir, en el caso de los preceptos impugnados de los municipios oaxaqueños de Santa María Nativitas, San Pedro Yaneri y Santo Domingo Zanatepec, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, pues permite que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones que constituye un “escándalo” o “gritos”, que las haga acreedoras a la imposición de una sanción.

En suma, las normas controvertidas 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 configurados, permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera; porque permiten que para su determinación la

autoridad sea la que califique las conductas, basándose en componentes éticos, morales, religiosos, de condición social, preferencia sexual, o una idea preconcebida sobre lo que es el “orden”, entre otros, es decir, aspectos subjetivos sobre los cuales se valorará si se actualiza o no las hipótesis de sanción previstas.

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

Por otra parte, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, el supuesto normativo señalado en el numeral 2, relativo a **insultar a cualquier autoridad**, también constituye una infracción que ocasiona incertidumbre jurídica.

En principio, se advierte que la norma sanciona conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como insultos para cualquier autoridad; segundo, este tipo de disposición busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las autoridades, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, se considera que la hipótesis normativa descrita por la legislatura local es demasiado amplia, en tanto reconoce un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de incertidumbre a las y los gobernados, porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

Lo anterior, porque el vocablo empleado por la legislatura oaxaqueña es demasiado amplio y ambiguo que impide conocer con claridad cuáles serán los supuestos que efectivamente se sancionaran; pues el hecho de que el Congreso local haya descrito como infracción la comisión de 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 la descripción realizada por el Congreso es demasiado amplia, **pues corresponderá a la autoridad competente determinar, conforme a su arbitrio y bajo un amplio margen de apreciación si la conducta deberá ser sancionada o no**, dejando en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Es importante destacar que la conducta 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 la ahora controvertida, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2023²⁴.

Defendemos al Pueblo

Con base a lo antes expuesto, es evidente que la norma impugnada es insuficiente para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esa infracción administrativa y que amerite la imposición de una sanción, pues el enunciado normativo es abierto al grado de que, en cada caso, la autoridad es quien podrá calificar, según su arbitrio, las palabras, expresiones, actitudes, gesticulaciones o hechos que la actualizan, con la única referencia a la comprensión

²⁴ 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.

social y contextual de lo que constituye como tal, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios del precepto.

Asimismo, dado que la conducta antijurídica descrita se actualiza cuando se comete 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.²⁵

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 la norma en combate del Municipio de San Juan Guelavía, lejos de brindar seguridad jurídica, genera 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 un insulto, para otra no representaría afectación alguna.

En conclusión, al haberse demostrado la inconstitucionalidad en que incurren los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca; San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, y San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, para el ejercicio fiscal 2025, se solicita a ese Alto

²⁵ 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.

Tribunal Constitucional declare su invalidez y los expulse del orden jurídico de esa entidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

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

ANEXOS

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

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

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

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

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

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

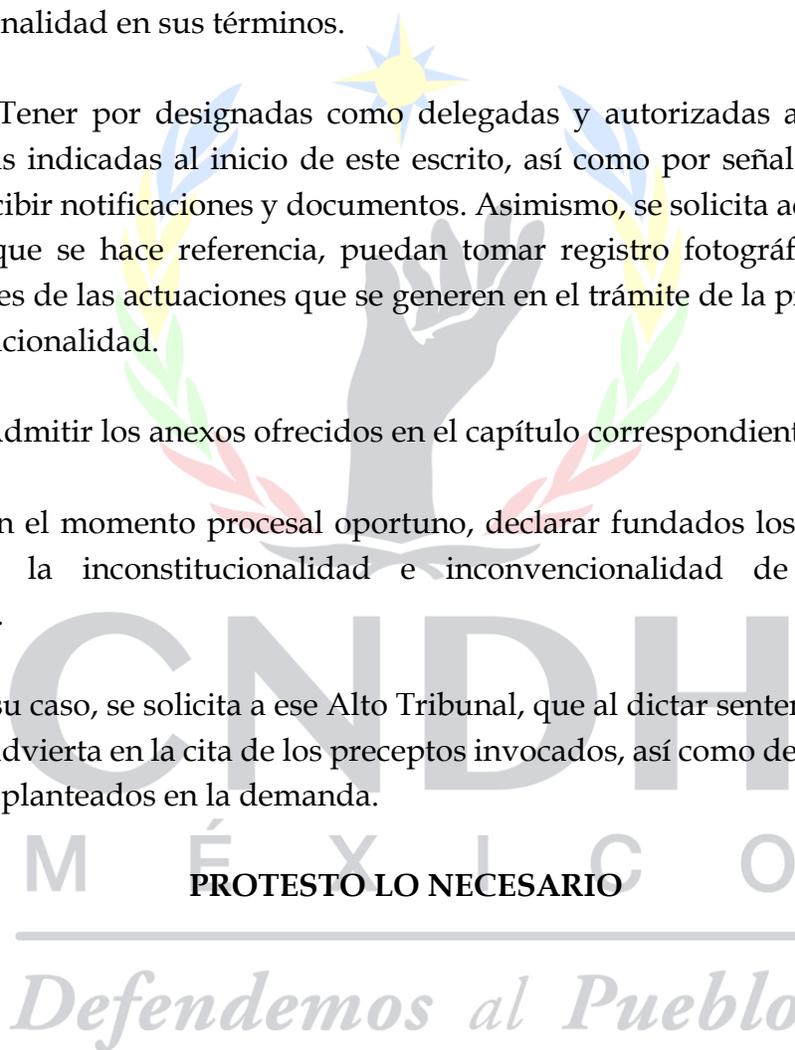
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por 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 las 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