

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 07 de abril 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, promueve acción de inconstitucionalidad en contra de diversos preceptos de cinco 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 08 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.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción. ....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	8
B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.....	11
SEGUNDO.....	15
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	16
B. Libertad de reunión.....	17
C. Inconstitucionalidad del artículo impugnado .....	20
TERCERO.....	22
A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad ....	23
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida.....	31
CUARTO.....	40
A. Alcances del principio de taxatividad .....	41
B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados.....	45
1. Infracciones por escándalo en la lugares públicos, así como realizar expresiones altisonantes y obscenas en cualquier espacio que causen molestias. ...	47
2. Infracción por insultos o agresiones verbales a cualquier persona y autoridades.....	50
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	53
A N E X O S .....	54

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

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

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

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

A. Congreso del Estado de Oaxaca.

B. Gobernador del Estado de Oaxaca.

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

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

1. Artículo 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Artículo 132, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

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

1. Artículo 78, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Totolápam, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

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

1. Artículo 166, fracción XVI, inciso b), en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

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

1. Artículo 79, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecomatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Artículos 166, fracción I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
3. Artículo 91, segundo bloque de fracciones: II, inciso a), y VI, incisos a) e i), en las porciones normativas "*Escandalizar o*" y "*que ofenda o moleste a vecinos, transeúntes o cohabitantes*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Mencionados ordenamientos fueron publicados mediante distintos decretos en el Periódico Oficial de esa entidad el día 08 de marzo de 2025.

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

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

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Libertad de reunión.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad 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 08 de marzo de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 09 del mismo mes al lunes 07 de abril 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 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

---

<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; (...).”

<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 (...).”

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.** Los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, y Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, para el ejercicio fiscal 2025, prevén tarifas desproporcionales e injustificadas por la búsqueda y reproducción de copias de documentos; ya que no atienden al costo que le representó al Estado la prestación de dichos servicios, por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que los artículos 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca; y 132, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, al establecer tarifas por la búsqueda y copia de recibos de pago, así como de documentos que obren en el archivo de los municipios involucrados, se oponen al principio de proporcionalidad en las contribuciones, ya que la cuota prevista no atiende al costo real del servicio prestado por indicada municipalidad.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan el principio de proporcionalidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto 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.<sup>3</sup>

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

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

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

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria,

---

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

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

garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

Ello se debe a que, al tratarse de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>7</sup>

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que para analizar la proporcionalidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio

---

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

<sup>6</sup> *Ídem.*

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

relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.<sup>8</sup>

## B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca; y 132, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, vulneran el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, pues establecen el cobro por los servicios de búsqueda y expedición de copias de documentos que obren en los archivos municipales así como de los recibos de pago, que no atienden a las erogaciones que realmente le representa al ente municipal la prestación de indicados servicios.

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

*“Artículo 47. 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:*

<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	<i>100.00</i>

*(...)”*

*“Artículo 132. Se pagará por los trámites de inmuebles el derecho en materia inmobiliaria, según los siguientes conceptos y cuotas:*

<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA EN UMA</i>	<i>PERIODICIDAD</i>
<i>IV. Búsqueda y expedición de copias de recibos de pago</i>	<i>3.86</i>	<i>Por evento</i>

*(...)”*

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

De la transcripción que precede se advierte que en los municipios oaxaqueños de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, y Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, las personas deberán realizar los siguientes pagos, de acuerdo al servicio del que se trate:

- Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales: \$100.00 pesos mexicanos
- Por la búsqueda y expedición de copias de recibos de pago, en materia inmobiliaria: \$436.72 pesos mexicanos<sup>9</sup>, cantidad equivalente a 3.86 UMA.

Al respecto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas cuestionadas no guardan relación directa con los gastos que le presenta a los Ayuntamientos la prestación de los servicios descritos en las normas combatidas.

En principio, no debe perderse de vista que los preceptos impugnados regulan cuestiones relativas a derechos por servicios, en consecuencia, el legislador local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que le ocasiona dicho servicio a los municipios oaxaqueños de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, y Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán.

*Defendemos al Pueblo*

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes<sup>10</sup> que las tarifas relativas a la reproducción en copias simples y

---

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

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

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

certificadas de documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso concreto, si las disposiciones normativas controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la determinación de las cuotas respectivas el legislador tomara en cuenta el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, para que así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

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

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

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

De tal suerte que, para que las cuotas sean proporcionales, es necesario que los cobros sean acordes al costo que le representa al ente estatal la prestación de los

servicios públicos. En contraste, la cuota prevista por la norma cuestionada resulta **irrazonables porque el Congreso local no la justificó en relación con el costo de los materiales utilizados**, como lo son las hojas o tinta, conforme a su valor comercial.

De ahí que **no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda** de documentos, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

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

Se recalca que las tarifas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**<sup>11</sup>, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas **deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

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

Bajo esa línea argumentativa, las cuotas previstas en los preceptos controvertidos resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias.

A la postre, también se advierte que los preceptos controvertidos generan incertidumbre jurídica, porque no especifican si la cuota instaurada es por cada hoja

---

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

o por la expedición de una sola copia o varias copias de distintos recibos de pagos de la autoridad municipal en materia inmobiliaria o diversos documentos que obren en los archivos municipales, situación que permite la discrecionalidad de la autoridad que aplicará las normas, lo que coloca en situación de desventaja a las personas que soliciten esos servicios, pues no tendrán certeza sobre el costo a enterar.

En conclusión, los 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Coixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca; y 132, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, por ende, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y los expulse del sistema jurídico de esa entidad.

**SEGUNDO. El artículo 78, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Totolápan, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevé una multa por la celebración de todo tipo de actividades en la vía pública que carezcan del permiso de la autoridad municipal.**

**Sin embargo, aludida diseño normativo resulta demasiado amplio, produciendo incertidumbre jurídica y una limitación al ejercicio del derecho de reunión de las personas.**

Esta Comisión Nacional estima que el precepto controvertido al establecer una multa por la realización de actividades en las vías públicas sin la autorización respectiva, primeramente, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues la conducta descrita es demasiado amplia; lo que a su vez ocasiona una restricción sin razón constitucional al derecho de reunión.

Para explicar lo anterior, el presente concepto se estructura en tres apartados: en el primero, se abordarán los alcances del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad; en seguida el contenido de la libertad de reunión; concluyendo con el apartado en el que se expondrán los argumentos que sostienen la incompatibilidad de la norma cuestionada con el marco de regularidad constitucional.

## **A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad**

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

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

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

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

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

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

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

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad. Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano**. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Por tanto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

## **B. Libertad de reunión**

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

Conforme a la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas,

en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.<sup>12</sup>

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

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

- **Elemento subjetivo**, referido a la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas).
- Naturaleza **temporal**, sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo, con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito<sup>13</sup>.
- **Objeto lícito**, que se presenta cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos.
- Que sea **pacífica**, concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal, cuyo significado es que en una congregación de personas no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real<sup>14</sup>.
- La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Tesis 1a. LIV/2010 de la Primera Sala de Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 927, del rubro: **"LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS."**

<sup>13</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 31/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83, 84 y 85.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 11 de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 196.

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

Sentadas esas bases, es admisible afirmar que el ejercicio de la **libertad de reunión en el espacio público o privado no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público y privado dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional** ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio<sup>16</sup>.

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

Finalmente, se menciona que en el ámbito internacional, el derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica; en el numeral 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho de reunión pacífica; y en los artículos XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

*Defendemos al Pueblo*

Concretamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática que no debe ser interpretado restrictivamente.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 115.

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

### C. Inconstitucionalidad del artículo impugnado

Expuestos el parámetro de constitucional que se estima aplicable a la presente impugnación, ahora corresponde dilucidar si la disposición normativa controvertida vulnera los derechos de seguridad jurídica y libertad de reunión, así como el principio de legalidad.

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

*“Artículo 78. El municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:*

CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD
IV. Celebrar actividades en la vía pública sin la autorización municipal.	500.00	Por evento

(...)”

Como se advierte de la simple lectura de la disposición en combate, el Congreso oaxaqueño estableció una infracción de \$500.00 pesos mexicanos a quien “celebre actividades” en la vía pública del Municipio de San Pedro Totolápan sin el debido permiso de la autoridad municipal lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, porque la expresión “celebración de actividades” implica un sin número de conductas o acciones que realizan las personas, las cuales van desde el simple hecho de trasladarse sobre las vías públicas, encontrarse con otros sujetos (como mero punto de reunión), realizar una caminata con fines recreativos, de distracción o deportivos; y en general, como cualquier actividad social que permita a las y los gobernados interactuar, compartir experiencias y establecer conexiones significativas con otros integrantes de la sociedad, fomentando la socialización y el fortalecimiento de relaciones.

En ese marco, el Congreso local admitió que se sancione pecuniariamente a las personas que celebren “actividades” en las vías públicas sin la autorización respectiva, lo que implicaría que se impongan multas por cualquier tipo de expresión y reunión de las y los habitantes del Municipio oaxaqueño de San Pedro

Totolápam, en indicado espacio público, hipótesis que incluyen desde una simple caminata o charla hasta conglomeraciones que deriven del legítimo ejercicio de la libertad de reunión y que no requieren de la anuencia de la autoridad para su realización.

Esto es, la configuración normativa impuesta por el Órgano Legislativo estatal que refiere a la celebración de “*actividades*” abarca un sin número de interacciones sociales, por lo tanto, la norma controvertida tiene un efecto negativo y restrictivo de la libertad de reunión, tal como se apuntará más adelante.

Por ende, es indiscutible que el artículo 78, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Totolápam, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, resulta sumamente amplio, pues abarca innumerables conductas, por lo que las y los habitantes de dicha municipalidad no tendrán certeza jurídica plena de cuáles *actividades* ameritan la anuencia de la autoridad para su realización en los espacios públicos.

Ahora bien, tal como se precisó previamente, el hecho de que se imponga una multa a quienes celebren “*actividades*” en las vías públicas sin la anuencia de la autoridad municipal implica una transgresión a la libertad de reunión, pues sujeta a una previa autorización la conglomeración y congregación de sujetos con fines sociales o de esparcimiento.

Ello, porque la norma impugnada obliga a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad municipal para poder celebrar actividades de cualquier índole en la vía pública, exigencia que limita el derecho fundamental a la libertad de reunión, pues tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal Constitucional, dicha libertad fundamental en espacios públicos no admite que el Estado pueda condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización previa<sup>18</sup>.

Conforme a lo anterior, por la generalidad de la norma impugnada, que prevé la imposición de una multa cuando se celebre todo tipo de actividades en las vías públicas careciendo del debido permiso de la autoridad municipal, resulta

---

<sup>18</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 7/2022, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 25 de octubre de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 137 y 138.

transgresora del derecho a la libertad de reunión, toda vez que condiciona el ejercicio de este derecho a la obtención de la aprobación respectiva.

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

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

Teniendo en cuenta los precedentes de referencia se colige que la norma impugnada, dado su peculiar diseño normativo, constituye una limitación a la libertad de reunión que carece de sustento constitucional, pues resulta inadmisibles se exija el consentimiento de las autoridades municipales para que las personas puedan celebrar cualquier tipo de actividad en las vías públicas, aun están en ejercicio legítimo de sus derechos fundamentales.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez del artículo 78, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Totolápan, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, por ser contrario al parámetro de regularidad constitucional expuesto.

**TERCERO. El artículo 166, fracción XVI, inciso b), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, impone una sanción pecuniaria a los establecimientos autorizados para la venta de bebidas alcohólicas expendan dichas bebidas “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 166, fracción XVI, inciso b), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, transgrede el derecho humano a la igualdad y no discriminación, ya que dicha regulación se encuentra permeada de prejuicios relacionados con las personas con discapacidad mental, los cuales permiten se siga perpetuando una visión de que dicho sector de la población tiene limitaciones para solicitar por sí mismos bienes y servicios, es decir, no se les ve como consumidoras, obstaculizando una igualdad sustantiva.

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

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

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

El artículo 1° 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>19</sup>

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>20</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 redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>21</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>22</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

---

<sup>19</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, de rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

<sup>20</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>21</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 16 *supra*.

<sup>22</sup> *Ídem*.

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>23</sup>

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>24</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>25</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:

---

<sup>23</sup> Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.”**

<sup>24</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>25</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.

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>26</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>27</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>28</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

---

<sup>26</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>27</sup> *Ídem.*

<sup>28</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.

discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>29</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 incursos 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>30</sup> reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están**

---

<sup>29</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

<sup>30</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.”

**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>31</sup> que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva<sup>32</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>33</sup>

---

<sup>31</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

<sup>32</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>33</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.

De lo anterior se desprende que la Convención sobre los Derechos de la 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.

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>34</sup>.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo, puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanar de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano. Asimismo, en términos su artículo 2, su objeto es la prevención y eliminación de todas las formas 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>35</sup>.

---

<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. 14.

<sup>35</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.

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>36</sup>.

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

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes;
- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación;
- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad;
- d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad;
- 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>37</sup>.

De lo anterior puede asegurarse válidamente que, en términos de los indicados instrumentos internacionales, existen diversas obligaciones a cargo de los Estados,

---

<sup>36</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.

<sup>37</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 31.

entre ellas, las de adoptar medidas concretas para lograr la igualdad inclusiva, en reconocimiento de la diversidad funcional.

### B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida.

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sostienen la invalidez del artículo 166, fracción XVI, inciso b), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, 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 166. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos al Bando de Policía y Gobierno, Reglamentos y demás legislaciones municipales, aplicables por los siguientes conceptos:*

CONCEPTO	CUOTA EN UMA
<b>XVI. EN ESTABLECIMIENTOS AUTORIZADOS PARA VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS:</b>	
<i>b) Por expender bebidas alcohólicas a personas en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas <u>o a personas con deficiencias mentales</u> o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de la policía o tránsito (...)</i>	96.39

De lo anterior se desprende que la norma controvertida prevé la imposición de una multa de 96.39 UMA, equivalente a \$10,905.56 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 Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán.

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:

Diseño del precepto impugnado	
<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>	96.39 UMA

Como es posible vislumbrar del cuadro que precede, la disposición normativa impugnada sanciona el hecho de que a 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 Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán.

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 tales como "*angelitos*" o "*especiales*", entre otras, que les califican como "*seres puros*"; cuando en realidad experimentan las mismas curiosidades, necesidades, actitudes que el resto de personas que no tienen ningún discapacidad.

En ese contexto, este Organismo Nacional advierte, que el dispositivo normativo impugnado se encuentra permeado de estereotipos, estigmas y prejuicios que excluyen, segregan y desconocen la dignidad humana de las personas con

discapacidad mental, pues permite que se excluyan *prima facie* su calidad como consumidores, en este caso de bebidas alcohólicas, pues les impide que los establecimientos les vendan tales productos.

Ello, porque en atención a la integridad del precepto cuestionado, el Congreso local no admite que ningún establecimiento autorizado para vender bebidas alcohólicas le expenda 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>38</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>39</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>40</sup>.

Así, 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>41</sup>.

---

<sup>38</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>39</sup> Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

<sup>40</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>41</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>42</sup>.

Ello, ya que la norma en combate presupone que las personas que viven con discapacidad mental no pueden determinar libremente y 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>43</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>42</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>43</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 166, fracción XVI, inciso b), en la porción normativa “o a personas con deficiencias mentales”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, 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>44</sup>.

---

<sup>44</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 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>45</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.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.<sup>46</sup>

---

<sup>45</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.

<sup>46</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.”

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 166, fracción XVI, inciso b), en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, 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 coqueo) a personas, mayores de edad, con discapacidad mental en el Municipio oaxaqueño de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, 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 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>47</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>48</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>49</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.

*Defendemos al Pueblo*

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

---

<sup>47</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 90.

<sup>48</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 109/2024 y su acumulada 111/2024, *Óp. Cit.*, párr. 148.

<sup>49</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 91.

la prohibición de 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 166, fracción XVI, inciso b), en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, al constituirse como una norma discriminatoria en contra de las personas que viven con alguna discapacidad mental.

**CUARTO. Los preceptos impugnados de las leyes de Ingresos de los municipios oaxaqueños de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, e Ixtlán de Juárez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, para el Ejercicio Fiscal 2025, precisados en el inciso d) de la presente demanda, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:**

- Realizar escándalo en la vía pública.
- Insultar o agredir verbalmente a cualquier persona, incluidas autoridades.
- Expresiones altisonantes y obscenas en cualquier espacio que causen molestias.

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 79, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán, 166, fracción I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, y 91, segundo bloque de fracciones: II, inciso a), y VI, incisos a) e i), en las porciones normativas “Escandalizar o” y “que ofenda o moleste a vecinos, transeúntes o cohabitantes”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025 son inconstitucionales, porque las conductas prohibidas que describen son demasiado amplias y ambiguas.

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

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

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

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

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

los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>50</sup>.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino 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>51</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>52</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.

---

50 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.

51 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.”**

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

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.<sup>53</sup>

Por ende, el principio supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen,**<sup>54</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>55</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.

---

<sup>53</sup>*Ibidem.*

<sup>54</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>55</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”.**

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>56</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>57</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

---

<sup>56</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>57</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."***

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>58</sup>

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.<sup>59</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 79, fracciones I y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán, 166, fracción I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán, y 91, segundo bloque de fracciones: II, inciso a), y VI, incisos a) e i), en las porciones normativas “Escandalizar o” y “que ofenda o moleste a vecinos, transeúntes o cohabitantes”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

---

<sup>58</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>59</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.

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

Contrario a lo anterior, los artículos que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Miguel Tecamatlán, Miahuatlán de Porfirio Díaz e Ixtlán de Juárez, para el ejercicio fiscal 2025, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

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

Municipio	Conducta	Monto de la multa
San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán.	Escándalo en la vía pública. (Fracción I)	\$800.00 pesos
	Insultar a las autoridades y a los cuerpos policíacos municipales. (Fracción VII)	\$1,500.00 pesos
Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán.	Expresarse con palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos, cuyo propósito sea agredir y como consecuencia se perturbe el orden público. [Fracción I, inciso d)]	9.64 UMA
Ixtlán de Juárez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez.	Agredir verbalmente o realizar actos que causen ofensa a una o más personas. [Fracción II, inciso a)]	\$2,400.00 pesos
	Escandalizar en espacios públicos, oficinas, dependencias o vía pública, causando molestia o perturbando la tranquilidad social. [Fracción VI, inciso a)]	\$2,400.00 pesos
	Escandalizar o causar alarma en cualquier reunión pública o inmueble particular, que ofenda o moleste a vecinos, transeúntes o cohabitantes. [Fracción VI, inciso i)]	\$2,500.00 pesos

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

- 1) Escándalos en lugares públicos, así como realizar expresiones altisonantes y obscenas en cualquier espacio que causen molestias.  
*[Normas de los municipios de San Miguel Tecamatlán (fracción I), Miahuatlán de Porfirio Díaz e Ixtlán de Juárez (fracción VI, incisos a) e i)].*
- 2) Insultos a las autoridades y agredir verbalmente a cualquier personas.  
*[Normas de los municipios de San Miguel Tecamatlán (fracción VII) e Ixtlán de Juárez (fracción II, inciso a)].*

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 lugares públicos, así como realizar expresiones altisonantes y obscenas en cualquier espacio que causen molestias.**

Sobre este tema, los artículos 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán; 166, fracción I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán; y 91, fracción VI, incisos a) e i), en las porciones normativas “Escandalizar o” y “que ofenda o moleste a vecinos, transeúntes o cohabitantes”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, establecen como infracciones:

- Escándalo en la vía pública. (*San Miguel Tecamatlán*)
- Expresarse con palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos, cuyo propósito sea agredir y como consecuencia se perturbe el orden público. (*Miahuatlán de Porfirio Díaz*)
- Escandalizar en espacios públicos, oficinas, dependencias o vía pública, causando molestia o perturbando la tranquilidad social. (*Ixtlán de Juárez*)
- Escandalizar o causar alarma en cualquier reunión pública o inmueble particular, que ofenda o moleste a vecinos, transeúntes o cohabitantes. (*Ixtlán de Juárez*)

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 serán susceptibles de sancionar.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente que las mismas permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza, que bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto u expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una manifestación que causa escándalos, representa alguna molestia, es obscena y altisonante en cualquier espacio público o privado.

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 “ofensa”, se realizan con palabras “altisonantes” o “señas obscenas”, generan “molestias” o “perturban el orden o tranquilidad”, 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 configurados, permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera. De ahí que se sostenga que la falta de precisión de las disposiciones en combate genera un estado de incertidumbre jurídica para las y los gobernados, pues no tendrán certeza de cuándo sus actos actualizarán o no ese

tipo de infracciones, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Adicionalmente, se considera que, en el caso del precepto impugnado del Municipio de Miahuatlán de Porfirio, contiene un supuesto que impacta de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión, pues sanciona “ *expresarse con palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos, cuyo propósito sea agredir y como consecuencia se perturbe el orden público*”.

En indicada hipótesis normativa el Congreso local sanciona económicamente a quien se exprese con palabras “ *altisonantes y señas obscenas*” que “ *perturben el orden público*”, sin embargo, se estima que dichas manifestaciones derivan del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas.

En efecto, el supuesto normativo reclamado prohíbe aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren contienen un lenguaje altisonante u obsceno que perturbe el orden público, lo que da pauta a la arbitrariedad, pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten, ya sea de las meras expresiones o canciones en los espacios públicos o en cualquier lugar.

Al respecto, cabe mencionar que citadas expresiones constituyen una forma de manifestación de cada individuo, que el Estado no puede obligar se alineen a un lenguaje que sea sintáctico, gramatical y ortográficamente correcto y/o educado, pues la decisión de usar determinada forma de lenguaje pertenece al ámbito de la autonomía de cada persona<sup>60</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

---

<sup>60</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.

posturas mayoritarias<sup>61</sup>, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>62</sup>

En consecuencia, aludido precepto controvertido constituye una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una exteriorización de las ideas y pensamientos de los sujetos.

Por todo lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional que declare la invalidez de los artículos 79, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán; 166, fracción I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Distrito de Miahuatlán; y 91, fracción VI, incisos a) e i), en las porciones normativas “Escandalizar o” y “que ofenda o moleste a vecinos, transeúntes o cohabitantes”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

## **2. Infracción por insultos o agresiones verbales a cualquier persona y autoridades.**

Los artículos 79, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán; y 91, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevén que serán consideradas infracciones insultar y agredir verbalmente a cualquier persona y autoridad.

Se estima, primeramente, que las normas sancionan conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como causa de falta de respeto o consideración, así como insultos y agresiones verbales para cualquier autoridad o persona; segundo, que este tipo de disposiciones busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro

---

<sup>61</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>62</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.**”

de las autoridades, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, se considera que las hipótesis normativas descritas por la legislatura local son demasiadas amplias, en tanto reconocen un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de 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 insultar a cualquier autoridad o agredir verbalmente a cualquier persona, 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 constituye un insulto o agresión verbal, 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>63</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.

Asimismo, dado que una de las conductas antijurídicas descritas puede 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>64</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

---

<sup>63</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.

<sup>64</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.

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 79, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Tecamatlán, Distrito de Nochixtlán; y 91, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán de Juárez, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, por generar incertidumbre jurídica.

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

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

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

## ANEXOS

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

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.

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

**PROTESTO LO NECESARIO**



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

**CNDH**  
**M É X I C O**

**AHC**

---

*Defendemos al Pueblo*