Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 15 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, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos preceptos de dos Leyes de Ingresos municipales del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante distintos decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el pasado 22 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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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: ... 3

V. Derechos fundamentales que se estiman violados. ... 4

VI. Competencia. ... 4

VII. Oportunidad en la promoción. ... 4

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ... 5

IX. Introducción. ... 6

X. Conceptos de invalidez. ... 6

PRIMERO. ... **6**

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen ... **7**

B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida ... 10

SEGUNDO. ... **13**

A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad ... **14**

B. Libertad de reunión ... 16

C. Inconstitucionalidad del artículo impugnado ... **18**

XI. Cuestiones relativas a los efectos. ... 21

A N E X O S ... 22

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Oaxaca.

B. Gobernador del Estado de Oaxaca.

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

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

1. Artículo 59, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

b) Infracciones que restringen la libertad de reunión:

1. Artículo 94, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 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.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de reunión.
- 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 22 de marzo de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 23 del mismo mes al lunes 21 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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)[1], de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI[2], de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

[1] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (…)
II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (…)
g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (…)."

[2] "**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
(…)
XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y
(…)."

IX. Introducción.

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

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

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

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

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 59, fracción III, de la Ley de ingresos del Municipio oaxaqueño de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, para el ejercicio fiscal 2025, prevé una tarifa desproporcional e injustificada por la búsqueda de documentos; que no atiende al costo que le representó al Estado la prestación de dicho servicio; por lo tanto, vulnera 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 el artículo 59, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, al establecer una tarifa por la búsqueda de documentos que obren en el archivo municipal, se opone al principio de proporcionalidad en las contribuciones, ya que la cuota prevista no atiende al costo real del servicio prestado por indicada municipalidad.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas "derechos" y, posteriormente, cómo operan el principio de proporcionalidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto el precepto normativo objeto de control constitucional, para así definir si se aparta o no de la Norma Fundamental.

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

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

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

a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
c) Sólo se pueden crear mediante ley.
d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

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

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

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

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[4].

---

[3]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.

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

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

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

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

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

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que para analizar la proporcionalidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe**

---

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

[6] *Ídem.*

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

tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.[8]

B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 59, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, vulnera el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, pues establece el cobro por el servicio de búsqueda de documentos que obren en los archivos municipales, que no atiende a las erogaciones que realmente le representa al ente municipal la prestación de indicado servicio.

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

> *"**Artículo 59**. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:*
>
> | ***Concepto*** | ***Cuota en pesos*** | ***Periodicidad*** |
> |---|---|---|
> | *IV. Búsqueda de documentos en el archivo municipal (Por año)* | *150.00* | *Por evento* |
>
> *(…)"*

De la transcripción que precede se advierte que en el Municipio de San Antonino las personas que estén interesadas en el servicio de búsqueda de documentos en el archivo de esa municipalidad (por año) deberán pagar la cantidad de $150.00 pesos mexicanos, por evento.

Al respecto, esta Comisión Nacional advierte que el precepto impugnado vulnera el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues la tarifa

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

cuestionada no guarda relación directa con los gastos que le presenta al Ayuntamiento la prestación del servicio descrito en la norma combatida.

En principio, no debe perderse de vista que la norma impugnada regula cuestiones relativas a derechos por servicios, en consecuencia, el legislador local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que le ocasiona dicho servicio al Municipio involucrado.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes[9] que las tarifas relativas a la reproducción en copias simples y certificadas de documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan 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 la disposición normativa controvertida se enmarca en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la determinación de la cuota respectiva el legislador tomara en cuenta el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, para que así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

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

[9] 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.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la 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**.

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.

Es decir, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples –por ejemplo– **pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**[10], de modo que **no puede existir un lucro o ganancia,** y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación**

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

razonable con el costo del servicio prestado[11]. Por ende, es irrazonable que el precepto controvertido establezca una cuota de $150.00 pesos por la búsqueda de documentos en los archivos municipales.

Mucho menos es proporcional que la tarifa controvertida se actualice por cada año de búsqueda, en primer término, porque se desconoce a qué valor o característica atiende dicha temporalidad, para que efectivamente se configura; por otra parte, tampoco es proporcional que se imponga una temporalidad para la realización de la búsqueda, pues la actividad es la misma en todos los casos.

Bajo esa línea argumentativa, la cuota prevista en el precepto controvertido resulta desproporcional, pues no existe razonabilidad para que se imponga una cuota por la mera búsqueda de documentos en los archivos municipales.

En conclusión, el artículo 59, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonino Monte Verde, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, por ende, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y lo expulse del sistema jurídico de esa entidad.

SEGUNDO. El artículo 94, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevé una multa por la celebración de todo tipo de actividades sociales en la vía pública, parques, jardines o instalaciones deportivas 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 todo tipo de actividades sociales en espacios públicos, dígase vías, parques o jardines, sin la autorización respectiva, primeramente, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues la

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

conducta descrita es demasiada 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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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 Tribuna, 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.[12]

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[13].

[12] 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***."

[13] 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.

→ **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[14].

→ La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje[15].

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[16].

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.

---

[14] *Ídem.*

[15] 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.

[16] 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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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 pacifica; en el numeral 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho de reunión pacifica; y en los artículos XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

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

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 94**. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:*
>
> | ***CONCEPTO*** | ***CUOTA MÍNIMA (EN PESOS)*** | ***CUOTA MÁXIMA (EN PESOS)*** |
> |---|---|---|
> | *V. Celebrar todo tipo de actividades sociales en la vía pública, parques, jardines o instalaciones deportivas sin la autorización municipal.* | *200.00* | *500.00* |
>
> *(…)"*

Como se advierte de la simple lectura de la disposición en combate, el Congreso oaxaqueño estableció una infracción que oscila entre $200.00 y $500.00 pesos

[17] 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.

mexicanos a quien celebre "*todo tipo de actividades sociales*" en espacios públicos (tales como vías, parques, jardines o instalaciones deportivas) del Municipio de Santa Cruz Nundaco 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 todo tipo de actividades sociales*" implica un sin número de conductas o acciones que realizan las personas que les permiten interactuar, compartir experiencias y establecer conexiones significativas con otros integrantes de la sociedad, las cuales fomentan la socialización y el fortalecimiento de relaciones; por lo tanto, *verbi gratia* clases deportivas, grupos de lectura, realización de partidos deportivos, conciertos, foros, grupos de arte, festivales culturales, partidas de ajedrez o cualquier juego de mesa, encuentros con conocidos o amistades, cumpleaños, celebraciones, carreras atléticas, caminatas, entrenamientos al aire libre, reuniones con fines educativos- académicos o de ocio, taller de desarrollo personal, entre otras

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

Esto es, el Órgano Legislativo estatal estableció que, incluso en los espacios públicos como los parques, jardines e instalaciones deportivas, propias para la realización de "*actividad social*", se requiera la autorización de la autoridad municipal para encontrarse y desarrollarse en dichos lugares; aunado a que dicha expresión 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 94, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, resulta sumamente amplio, pues abarca innumerables conductas, por lo

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

que las y los habitantes de dicha municipalidad no tendrán certeza jurídica plena de cuáles *actividades sociales* ameritan la anuencia de la autoridad para su realización en los espacios públicos.

Ahora bien, tal como se precisó previamente, el hecho de que se imponga una multa a quienes celebren "*todo tipo de actividades*" en las vías públicas, parques, jardines e instalaciones deportivas, 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 todo tipo de actividades sociales, es decir, de cualquier índole en los mencionados lugares públicos, 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[18].

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 sociales en las vías públicas, parques, jardines e instalaciones deportivas, careciendo del debido permiso de la autoridad municipal, resulta transgresora del derecho a la libertad de reunión, toda vez que condiciona el ejercicio de este derecho a la obtención de la aprobación respectiva.

Dicho de otra forma, la exigencia de la anuencia de la autoridad municipal para celebrar todo tipo de actividades sociales en cualquier espacio público, 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;

[18] *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.

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 inadmisible se exija el consentimiento de las autoridades municipales para que las personas puedan celebrar cualquier tipo de actividad sociales en las vías públicas, parques, jardines e instalaciones deportivas, aún están en ejercicio legítimo de sus derechos fundamentales.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez del artículo 94, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, por ser contrario al parámetro de regularidad constitucional expuesto.

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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

A N E X O S

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

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

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

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

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

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

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

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO

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

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

AHC