

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 19 de mayo 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 tres 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 19 de abril 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 y Eugenio Muñoz Yrisson; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	6
PRIMERO.....	6
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	7
B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas	10
SEGUNDO.....	14
A. Libertad de reunión.....	14
C. Inconstitucionalidad del artículo impugnado	16
TERCERO.....	19
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	19
B. Alcances del principio de taxatividad.....	21
C. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados	26
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	32
A N E X O S	32

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Oaxaca.

B. Gobernador del Estado de Oaxaca.

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

a) Cobros desproporcionados por el servicio de búsqueda de documentos

1. Artículo 60, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Artículo 24, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Coatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

b) Infracción que restringe la libertad de reunión

1. Artículo 102, fracción XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

c) Infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. Artículos 188, fracción XII, inciso c), y 189, fracción IX, numeral 6, código V109, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Mencionados ordenamientos fueron publicados mediante distintos decretos en el Periódico Oficial de esa entidad el día 19 de abril 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.
- 2 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 21 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.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.

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 sábado 19 de abril de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 20 del mismo mes al lunes 19 de mayo de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

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

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

(...).”

Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María Coyotepec y Miguel Coatlán, para el ejercicio fiscal 2025, prevén tarifas desproporcionales e injustificadas por la

búsqueda de documentos en el archivo municipal; 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 los artículos 60, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro; y 24, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Coatlán, Distrito de Miahuatlán, del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, al establecer tarifas 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 indicadas municipalidades.

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.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

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

prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares⁴.

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

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

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

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

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

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

⁶ *Ídem*.

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**”.

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

B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 60, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro; y 24, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Coatlán, Distrito de Miahuatlán, del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, vulneran el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, pues establecen 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 las disposiciones tildadas de inconstitucionales:

Ley	Artículo impugnado		
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.	Artículo 60. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe de hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:		
	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD
	V. Búsqueda de Documentos en Archivos Municipal	100.00	POR EVENTO

SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

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

Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Coatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Artículo 24. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
IV. Búsqueda de documento en el archivo municipal.	80.00

De la transcripción que precede se advierte que en los municipios oaxaqueños de Santa María Coyotepec, Distrito Centro y de Miguel Coatlán, Distrito de Miahuatlán las personas que estén interesadas en el servicio de búsqueda de documentos en el archivo de la municipalidad respectiva deberán pagar la cantidad de \$100.00 y \$80.00 pesos mexicanos, según sea el caso.

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 posibles gastos que le presenta a los ayuntamientos la prestación del servicio descrito en las normas combatidas.

En principio, no debe perderse de vista que las disposiciones impugnadas 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 involucrados.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes⁹ 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

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.

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 las tarifas sean fijas e iguales para todas las personas que los reciban.

Entonces, para que la determinación de las tarifas sea constitucional tratándose de derechos, debe cumplir con el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, ello se traduce en que se debe acreditar que dichos cobros son acordes con el costo que representó al Estado su efectiva prestación al gobernado.

En tal virtud, al tratarse de derechos 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, las cuotas previstas por las normas cuestionadas

resultan **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 Estado¹⁰, de modo que no puede existir un lucro o ganancia,** y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado¹¹.** Por ende, es irrazonable que los preceptos controvertidos establezcan cuotas de \$80.00 y \$100.00 pesos mexicanos por la búsqueda de documentos en los archivos municipales.

Bajo esa línea argumentativa, las tarifas previstas en los preceptos controvertidos resultan desproporcionales, pues no existe razonabilidad para que se imponga una cuota por la mera búsqueda de documentos en los archivos municipales.

En conclusión, los artículos 60, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro; y 24, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Coatlán, Distrito de Miahuatlán, del estado de 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.

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.

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.

SEGUNDO. El artículo 102, fracción XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, prevé una multa por realizar eventos sociales dentro y fuera del domicilio sin contar con el permiso de la autoridad municipal, lo cual resulta inconstitucional, pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión a la autorización previa.

Esta Comisión Nacional estima que el precepto controvertido al establecer una multa por la realización de eventos sociales dentro del domicilio o fuera de este, sin la autorización respectiva, trasgrede la libertad de reunión, debido a que sujeta a un permiso previo la congregación con fines sociales.

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

A. Libertad de reunión

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

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

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.*”

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 lícito¹³.
- **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 real¹⁴.
- La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje¹⁵.

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**

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.

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.

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 dominio¹⁶.

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.

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 los alcances del derecho humano a la reunión, ahora corresponde dilucidar si la norma en combate trasgrede esa prerrogativa fundamental, para ello, resulta pertinente transcribirlo a continuación:

“Artículo 102. Las sanciones de orden administrativo y fiscal por infracciones, a esta Ley y los Reglamentos Municipales que, en uso de sus facultades, imponga la Autoridad Municipal, serán aplicadas conforme a las siguientes tarifas:

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.

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.

CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD
XVII. Realizar eventos sociales sin permiso dentro y fuera del domicilio	1,000.00	Artículo 114 fracción II del bando de policías (sic)

(...)”

Como se advierte de la literalidad de la disposición en combate, el Congreso oaxaqueño estableció una infracción de \$1,000.00 pesos mexicanos a quien lleve a cabo **eventos sociales sin permiso dentro y fuera del domicilio**, lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, transgrede el ejercicio de la libertad de reunión, pues condiciona su ejercicio al permiso previo de la autoridad competente.

Ello, porque obligan a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad para poder reunirse con motivos de índole social en propiedad privada o en espacios públicos, es decir, en cualquier lugar, pues sanciona aquellos eventos sociales que se desarrollen fuera del domicilio, lo que confirma la inconstitucionalidad de la disposición, toda vez que ello permite suponer que el cobro y la anuencia municipales se realizarán por el simple hecho de llevar a cabo cualquier evento social en espacios públicos, inclusive en particulares, cuestiones que pertenecen exclusivamente a la esfera privada de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.

Ahora bien, teniendo en cuenta que ese Alto Tribunal Constitucional ha sostenido que la libertad de reunión en espacios públicos no admite que el Estado pueda condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización previa; por lo tanto, mucho menos tiene lugar la exigencia de un permiso para realizarlo en espacios privados o particulares.¹⁸

Conforme a lo anterior, la norma impugnada que prevé la imposición de una multa cuando se celebren eventos sociales en propiedad privada y en espacios públicos, careciendo del debido permiso de la autoridad, resulta transgresora del

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.

derecho a la libertad de reunión, toda vez que condicionan el ejercicio de este derecho a la obtención de la autorización respectiva.

Es decir, la norma reclamada trastoca la libertad de reunión pues, sí con base al parámetro de control de regularidad constitucional, la observancia de aludida prerrogativa fundamental el Estado no puede condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización en espacios públicos como acontece en el caso, mucho menos cuando se trata de lugares privados, donde las y los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.¹⁹

En otros términos, la exigencia de la anuencia de la autoridad municipal para realizar eventos sociales en propiedad privada o espacios públicos, con el fin de que no se imponga la sanción pecuniaria prevista en la norma controvertida transgrede el derecho de reunión, ya que condiciona su ejercicio no sólo en áreas privadas sino en espacios fuera del domicilio del gobernado a la obtención de una autorización, la cual carece de fundamento constitucional y convencional.

Por lo tanto, el precepto en combate resulta claramente contrario a la libertad fundamental de reunión, ya que no es posible limitar o condicionar su ejercicio tal como lo prevé la norma tildada de inconstitucional.

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, 105/2023, 90/2024, así como 128/2024 y su acumulada 130/2024, 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.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez del artículo 102, fracción XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, por ser contrarios al parámetro de regularidad constitucional.

¹⁹ *Ídem.*

TERCERO. Los artículos 188, fracción XII, inciso c), y 189, fracción IX, numeral 6, código V109, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- Escandalizar en vía pública,
- Proferir insultos a la autoridad de tránsito y vialidad.

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 188, fracción XII, inciso c), y 189, fracción IX, numeral 6, código V109, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, 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 derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y taxatividad aplicable en la materia administrativa sancionadora, y luego se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano**. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

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

B. Alcances del principio de taxatividad

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

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

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en

el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona²⁰.

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.²¹

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.²²

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.

20 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.

21 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.**"

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

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

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.²³

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**,²⁴ 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.²⁵

²³*Ibidem.*

²⁴ 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.

²⁵ 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”**.

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

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.²⁶

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.²⁷

²⁶Tesis 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"***.

²⁷ 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"***.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.²⁸

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.²⁹

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.

Defendemos al Pueblo

ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”

²⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

²⁹ 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.

C. 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 188, fracción XII, inciso c), y 189, fracción IX, numeral 6, código V109, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

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

Contrario a lo anterior, los artículos que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, 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:

“Artículo 188. El pago extemporáneo de Derechos será sancionado con una multa de acuerdo a los tabuladores que para tal efecto se propongan y se turnaran a la Tesorería la cual percibirá el ingreso derivado de la infracción.

El Municipio percibirá multas por faltas administrativas que cometan los ciudadanos a sus Ordenanzas del Municipio de Salina Cruz y los Reglamentos que de éstas emanen, por los siguientes:

I. – XI. (...)

XII. Se impondrá multa de 17 a 30 UMA, a quién realice las siguientes faltas administrativas:

(...)

	CONCEPTO	TARIFA (UMA)
c)	Escandalizar en la vía pública	25.75

(...)”

“Artículo 189. La determinación de las sanciones establecidas en el presente apartado para el cobro de infracciones de Vialidad del Municipio de Salina Cruz, Oaxaca, se realizarán en los términos de la presente Ley aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma el derecho común, la Ley de Tránsito Reformada del Estado de Oaxaca, el Reglamento de la Ley de Tránsito Reformada del Estado de Oaxaca y el Reglamento de Vialidad del Municipio de Salina Cruz, Oaxaca, mismos que serán de aplicación inmediata. Para lo cual los policías viales quedan facultados para imponer las infracciones que se establecen en el presente artículo.

Para en el caso específico de las sanciones establecidas por infracciones al Reglamento de Vialidad, se establece lo siguiente:

I. – VIII. (...)

IX. Para el Ejercicio Fiscal 2025, las infracciones al Reglamento de Vialidad del Municipio de Salina Cruz, Oaxaca, se sancionarán conforme a lo dispuesto en la presente fracción:

CÓDIGO	CONCEPTO	MONTO MÍNIMO UMA	MONTO MÁXIMO UMA
	VEHÍCULOS		
	1. – 5 (...)		
	6. CONDUCCIÓN DE AUTOMOTORES		
V109	Por proferir insultos a la autoridad de tránsito y vialidad	200.85	30.39

(...)”

De lo trasunto se puede desprender que las normas impugnadas prevén dos hipótesis normativas a sancionar, la cuales son:

- 1) Escandalizar en la vía pública, y
- 2) Insultos a las autoridades de tránsito y vialidad

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 a favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a las referidas sanciones de manera arbitraria.

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

En ese sentido, de un análisis de las hipótesis normativas que se controvierten, resulta evidente que las mismas permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto u expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una manifestación que *causa escándalo en espacios públicos, o se estima se está profiriendo algún insulto a las autoridades de tránsito y vialidad*.

Es decir, los supuestos normativos reclamados, 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*” en la vía pública (espacio de uso común, accesible a todos, donde circulan vehículos y peatones), o tengan actitudes consideradas por la autoridad de tránsito y vialidad como “*insultos*” a su persona que las haga acreedoras a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de las conductas susceptibles de sancionar permite un amplio margen de ambigüedad a favor de la autoridad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca de lo que es “*escandaloso*” e incluso qué actitudes o palabras se asumen “*insultantes*”.

Así, para que ocurran las conductas cuestionadas se requiere que la autoridad valore si determinadas 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.

Por ello, las hipótesis normativas combatidas permiten que para su determinación la autoridad que califique las conductas se base en los componentes éticos, morales, religiosos, de condición social, preferencia sexual, o una idea preconcebida sobre lo que es el “orden”, entre otros, es decir, se tratan de aspectos subjetivos sobre los cuales se valorará si existe o no una conducta ilícita, pues 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 otras palabras, los supuestos referidos, tal y como están configurados permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera, cuando una persona con su actuar configuran alguna de las hipótesis previstas en los dispositivos normativos en combate, **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.**

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.

Es decir, otorgan un amplio margen de aplicación para la imposición de la multa cuando se estime se actualizó tal hipótesis, sin que se conozca plenamente la conducta que verdaderamente *“causa escándalo”* o *resulta un “insulto”* a la autoridad de tránsito y vialidad, por lo que deviene inconstitucional.

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 a la persona receptora, de ahí que se estime que dependen de un juicio o valor estrictamente subjetivo, pues será la autoridad quien determinará su sentido conforme a sus propias apreciaciones, pudiendo o no considerarlas ofensivas.

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, si alguna conducta causa *escándalo* en la vía pública, o si alguna palabra, expresión, actitud, gesticulación o hechos le resulta *insultante*, 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.

Ahora bien, por cuanto hace a la disposición normativa que sanciona por proferir insultos a la autoridad de tránsito y vialidad, debe destacarse que ese Alto 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 resultan en un amplio margen de apreciación para las autoridades para determinar, de manera discrecional, qué tipo de insultos encuadrarían en dicho supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostenga que la norma en combate generan incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad sobre el actualización 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.

Adicionalmente, a juicio de esta Comisión Nacional, dicho supuesto normativo impacta de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión, pues el supuesto normativo reclamado prohíbe aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren contienen un lenguaje ofensivo o insultante, hipótesis que da pauta a la arbitrariedad, pues mencionados calificativos dependerán de la autoridad de tránsito y vialidad.

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 persona³⁰.

Asimismo, 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

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

creencias y posturas mayoritarias³¹, aún y cuando se exterioricen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.³²

También resulta pertinente destacar 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.³³

En consecuencia, mencionada sanción constituye una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues la manifestación reprochable involucra una exteriorización de las ideas y pensamientos de los sujetos.

Finalmente, este Organismo Constitucional Autónomo advirtió en las tarifas de las normas impugnadas particularidades que generan incertidumbre jurídica a los gobernados.

Lo anterior, respecto al supuesto normativo establecido en el artículo 188, expresamente prevé en la fracción XII que la multa que se impondrá a las conductas infractoras será de 17 a 30 UMA, pero el inciso c) de dicha fracción establece una sanción fija de 25.75 UMA, lo que ocasiona incertidumbre jurídica a las y los gobernados, pues no tendrán certeza sobre cuál será la tarifa que se les aplicará.

Por su parte, el diverso 189, en el numeral cuestionado, establece que la cuota mínima será de 200.85 UMA y la tarifa máxima será de 30.39 UMA, regulación

³¹ 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.**”

³² 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.**”

³³ 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.

que resulta incongruente y admite una aplicación discrecional en la determinación del monto de la infracción que se impondrá; por lo que, dicha configuración normativa también ocasiona incertidumbre jurídica.

En suma, en ambos supuestos normativos impugnados, además del vicio de inconstitucionalidad alegado, respecto a la indeterminación y amplitud de la conducta que será infractora, también contraviene el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad por cuanto hace a las tarifas de los supuestos normativos impugnados, tal como ha sido puntualizado.

Bajo las consideraciones expuestas se solicita a ese Tribunal Constitucional declare la invalidez de los artículos 188, fracción XII, inciso c), y 189, fracción IX, numeral 6, código V109, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

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.

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).

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

2. Copia simple del medio oficial de difusión en donde consta la publicación de las normas impugnadas (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO



**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