

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 23 de febrero de 2026.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. 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 2026, expedidas mediante distintos decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el pasado 24 de enero de 2026.

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 delegada, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y al licenciado Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; 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.....	7
PRIMERO.....	7
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	7
B. Naturaleza de los derechos por servicios	9
C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	14
D. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.....	17
SEGUNDO.....	24
A. Libertad de reunión.....	25
B. Inconstitucionalidad del precepto normativo impugnado.....	27
TERCERO.....	30
A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad	31
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas cuestionadas.....	39
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	49
A N E X O S	50

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.

Ma. 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 Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

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

a) Cobro por el servicio de alumbrado público:

1. Artículos 66 y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.

b) Multa por la celebración todo tipo de actividades sociales en espacios públicos:

1. Artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.

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

1. Artículo 103, fracción VIII, inciso o), en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.

2. Artículo 170, fracción VIII, inciso p), en la porción normativa "*o a personas con deficiencias mentales*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Nochixtlán Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.

Mencionados ordenamientos fueron expedidos mediante diversos decretos publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el día 24 de enero de 2026.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de igualdad y prohibición de discriminación.
- Libertad de reunión.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de proporcionalidad y equidad tributaria.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas 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 24 de enero de 2026, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 25 del mismo mes al lunes 23 de febrero de la presente anualidad, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

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

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

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

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

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

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

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y

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.

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 (...).”

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 66 y 67, de la Ley de Ingresos del Municipio de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2026, prevén que el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, será con base a un porcentaje del consumo e importe que cubran las personas a la empresa suministradora de energía eléctrica correspondiente.

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

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las normas controvertidas transgreden el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, al prever el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, cuyo sistema normativo toma elementos ajenos a la contribución, ya que establece un porcentaje base de acuerdo a las tarifas de consumo de las personas contribuyentes.

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

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

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

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

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

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

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

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

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe

estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

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

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

B. Naturaleza de los derechos por servicios

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

Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la

obligación de contribuir posee una vinculación social, pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.³

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

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

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

Con base en lo anterior, resulta pertinente aportar una definición de contribuciones o tributos, entendiéndolos como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza – Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de

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

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.⁴

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

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

⁴ Cfr. *Ibidem*.

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

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

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

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, **el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público**, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.⁵

Entre éstos, encontramos una especie del género en los **derechos por servicios** que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.⁶

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los

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

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

gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes (derechos).⁷

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

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

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

Defendemos al Pueblo

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 1/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 10, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**"

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 1998, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**"

⁹ Ídem.

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

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

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

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado¹⁰.

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

Es así como el principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o

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

rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.¹¹

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos¹², dado que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, como se explicó en el apartado previo, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten. Así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**¹³

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

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su

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

¹² 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.**”

¹³ Ídem.

¹⁴ 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.**”

vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

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

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

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

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

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

ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.¹⁶

D. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

De forma previa a desarrollar los argumentos que se sostiene la invalidez de los diversos 66 y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026, este Organismo Autónomo estima pertinente referir que el alumbrado público constituye un servicio público que brinda el Estado, consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades para contribuir a la movilidad y seguridad de peatones y vehículos.

Asimismo, esta Comisión Nacional considera que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de movilidad y seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como actos delictivos¹⁷.

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

Por tanto, el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de brindar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que busque beneficiar a personas en específico, por el contrario, el provecho será directo en favor de todas las y los gobernados por igual. En este sentido, el costo que las y los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual para

¹⁶ Véase la sentencia dictada por la entonces 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.

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

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

cada uno de ellos, pues todas y todos se benefician en la misma medida de dicho servicio.

Precisado lo anterior, esta Comisión Nacional expondrá las razones que sustentan que las normas impugnadas son transgresoras de derechos humanos a la luz del parámetro de regularidad constitucional, pues prevén el cobro por el servicio de alumbrado público de forma tal que transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y de justicia tributaria.

Con el objetivo de explicar las razones que conllevan a la inconstitucionalidad alegada, resulta oportuno referir, de forma esencial, el diseño normativo del derecho por la prestación de servicio de alumbrado público, en términos de la propia Ley impugnada¹⁸:

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

¹⁸ Véase los artículos 64 al 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.

el territorio municipal, que obtienen un beneficio directo o indirecto derivado de la prestación del servicio de operación y mantenimiento en general a la red de alumbrado público, sin importar que la fuente de iluminación se encuentre o no ubicado frente a su predio.

- Beneficio directo es aquella persona que se encuentre ubicado en jurisdicción municipal que cuente con iluminación pública; y beneficio indirecto es aquella persona que se beneficie con la iluminación pública en jurisdicción municipal y frecuentemente utilizadas para la proximidad de su destino, y la de lugares de uso común de dominio público.
- La base del derecho será el importe que cubran las personas físicas o morales a la empresa suministradora del servicio de energía eléctrica.

Aplicando las siguientes tasas: el 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07; y el 4% para las tarifas OM, HM, HS y HT.

- El cobro del derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida para el consumo ordinario.

Como se desprende de la descripción general del sistema contributivo del derecho por servicio de alumbrado público, se advierte que se tomarán en cuenta los costos que le genera al Municipio respectivo la prestación de dicho servicio; sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional los preceptos impugnados no son respetuosos del derecho de seguridad jurídica, ni de los principios de legalidad y de justicia tributaria, porque la base gravable del tributo es el consumo de energía eléctrica de cada persona.

Inicialmente, los diversos 66 y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026, expresamente prevén:

“Artículo. 66. La base de este derecho es el importe que cubran las personas físicas o morales a la empresa suministradora del servicio de energía eléctrica.”

“Artículo 67. Este derecho se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8% para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 Y 4% para las tarifas OM, HM, HS, y HT.”

De lo trasunto se advierte que, aunque el sistema normativo de cobro del derecho por el servicio de alumbrado público establezca que el tributo responderá al costo que le representa al Ayuntamiento la prestación del servicio, lo cierto es que la base gravable rompe con la armonía sistemática de la contribución, pues:

- Establece expresamente que la **base del derecho será el importe que cubran las personas físicas o morales.**
- Determina tasas diferencias en razón a la tarifa a la que pertenezcan las personas contribuyentes, del 8% (cuando se traten de las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07), y del 4% (para las tarifas OM, HM, HS y HT).
- La base gravable no responde al costo real que le representa al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.
- La contribución aunque formalmente se denomine derecho, dada su configuración ostenta la naturaleza de un impuesto.

De una atenta lectura y análisis de los preceptos controvertidos, y de cada uno de los elementos de la contribución, puede advertirse que genera inseguridad jurídica porque la base gravable del “derecho” se encuentra relacionada con un **hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.**

En efecto, la determinación de la tarifa en el municipio oaxaqueño de Loma Bonita no atiende al costo del servicio prestado, sino, en realidad, a elementos ajenos a esa actividad pública, como es el consumo particular de energía eléctrica y no al verdadero costo erogado por el Ayuntamiento.

En ese tenor, este Organismo Nacional protector de los derechos humanos considera que los dispositivos normativos impugnados **vulneran el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria**, porque la configuración de la determinación de la tarifa a pagar por

concepto de derecho por el servicio de alumbrado público en el Municipio, en realidad **se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica** de las personas contribuyentes, lo que **escapa de las atribuciones constitucionales del Congreso oaxaqueño**, además de que permite cobros diferenciados sobre un mismo servicio.

Ello, porque las normas en combate establecen que la cuota a pagar de la contribución siempre responderá al tipo de tarifa que tienen u ostentan las personas contribuyentes, **equivalente a un porcentaje del consumo de energía eléctrica de éstos.**

Así, por la particularidad en el diseño de la contribución se considera que deviene inconstitucional por las siguientes tres razones:

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

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

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

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

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

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

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

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

Se recuerda que ese Alto Tribunal Constitucional ha sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 20/2020, 87/2020, 97/2020, 101/2020, 30/2021, 51/2021, 75/2021, 77/2021 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022, 70/2022, 60/2023, 19/2024, 39/2025, 40/2025, 47/2025, 52/2025 y 53/2025, entre otras, que los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público, pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, lo cual materialmente se trataba de un impuesto y no de un

derecho, resultando transgresores del orden constitucional,¹⁹ consideraciones que son exactamente aplicables al caso que nos ocupa.

Debe enfatizarse que las normas impugnadas generan una afectación arbitraria a la esfera jurídica de las y los gobernados, pues las autoridades locales carecen de sustento jurídico que las habilite para impactar en la esfera de derechos de las y los contribuyentes, estableciendo contribuciones consistentes en impuestos sobre el consumo de energía eléctrica.

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

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

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

En esa línea, la configuración legal del derecho por el servicio de alumbrado público posibilita que se dé un trato desigual a las y a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio que, por naturaleza, es

¹⁹ También véase la tesis de jurisprudencia P./J. 73/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXIII, junio de 2006, p. 919, del rubro: “**CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”

indivisible, dado que sólo se presume la capacidad económica de la persona a partir de su consumo particular de energía eléctrica, aunado a que pareciera que en realidad están estableciendo un impuesto y no un derecho.

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

Por último, se recalca que ese Alto Tribunal Constitucional ya ha declarado la inconstitucionalidad de preceptos de leyes de ingresos municipales oaxaqueñas para anteriores ejercicios fiscales, similares a las normas controvertidas en el presente medio de control de constitucionalidad, como lo son las diversas acciones de inconstitucionalidad 39/2025, 47/2025, 52/2025 y 53/2025, entre otras, por lo que las consideraciones de indicados precedentes resultan aplicables al momento del estudio de los preceptos tildados de inválidos.

Con base a lo anteriormente explicado, ha quedado demostrada la incompatibilidad con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país de los artículos 66 y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026, por lo tanto, lo procedente es que se declare su invalidez y sean expulsados del orden jurídico local.

SEGUNDO. El artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santiago Tillo, Distrito de Nochistlán, para el ejercicio fiscal 2026, prevé una multa por la celebración de todo tipo de actividad social en espacios públicos que carezcan del permiso de la autoridad municipal, resulta inconstitucional, pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes a la solicitud de la autorización respectiva.

Esta Comisión Nacional estima que el precepto controvertido al establecer una multa por la realización de todo tipo de actividades sociales ya sea en las vías, parques, jardines o instalaciones deportivas públicas sin la autorización respectiva, restringe sin razón constitucional el derecho de reunión.

Para explicar lo anterior, el presente concepto se estructura en dos 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 cuestionada 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.²⁰

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 lícito²¹.

²⁰ 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.**”

²¹ 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 real²².
- La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje²³.

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 dominio²⁴.

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.

²² Ídem.

²³ 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.

²⁴ 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.

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.²⁵

B. Inconstitucionalidad del precepto normativo impugnado.

Expuestos los alcances del derecho humano a la reunión, ahora corresponde dilucidar si la disposición normativa impugnada incide de alguna manera en su ejercicio.

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

“Artículo 81. Se consideran multas las faltas administrativas que comentan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:

<i>Concepto</i>	<i>Cuota Mínima en Pesos</i>	<i>Cuota Máximo en Pesos</i>
<i>X. Celebrar todo tipo de actividades sociales en la vía pública, parques, jardines o instalaciones deportivas sin la autorización municipal.</i>	<i>200.00</i>	<i>500.00</i>

(...)”

Como se advierte de su simple lectura, la disposición en combate impone una multa, cuyo importe será como mínimo \$200.00 hasta \$500.00 pesos mexicanos, cuando se celebre todo tipo de actividades sociales, ya sea en la vía pública, parques, jardines

²⁵ 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.

o instalaciones deportivas sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, transgrede la libertad de reunión, pues sujeta a una previa autorización municipal la conglomeración 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 reunirse con motivos de índole social en espacios públicos (tales como parques, jardines o instalaciones deportivas), 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 previa²⁶.

Conforme a lo anterior, por la generalidad de la norma impugnada, que prevé la imposición de una multa cuando se celebre todo tipo de actividad social en espacios públicos 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 autorización respectiva.

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

Es importante mencionar que ese Máximo Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 95/2020; 13/2021; 27/2021 y su acumulada 30/2021; 31/2021; 179/2021 y su acumulada 183/2021; 3/2023 y sus acumuladas 4/2023, 5/2023, 6/2023, 7/2023, 8/2023, 9/2023, 10/2023, 12/2023, 13/2023, 14/2023, 21/2023, 24/2023, 48/2023 y 57/2023; 7/2022, 11/2022, 62/2023, 105/2023, 90/2024, así como 128/2024 y su acumulada 130/2024, 10/2025, 17/2025, 34/2025, 47/2025 y 53/2025, entre otras, ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de normas que preveían cobros de derechos e imposición de multas para realizar eventos sociales, pues condicionaban el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de

²⁶ 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.

los municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional.

Teniendo en cuenta los precedentes de referencia se colige que la norma impugnada, dado su peculiar diseño normativo, constituye una limitación a la libertad de reunión que carece de sustento constitucional, pues resulta inadmisibles se exija el consentimiento de las autoridades municipales para que las personas puedan celebrar todo tipo de actividades sociales en la vía pública, parques, jardines o instalaciones deportivas sin la autorización municipal, aun estando en ejercicio legítimo y pleno de sus derechos fundamentales.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional considera que la norma impugnada no sólo vulnera el derecho fundamental de libertad de reunión, sino también el de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, porque la expresión “*actividades sociales*” implica acciones o eventos que permiten a las personas 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, abarca un sin número de actividades, *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 realicen todo tipo de “*actividad social*” en 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 Santiago Tillo, 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, obstaculizando aún más la libertad de reunión, aunado a que, como se indicó, las *“actividades sociales”* abarcan un sin número de interacciones sociales.

Consecuentemente, es indiscutible que la disposición normativa controvertida de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, para el ejercicio fiscal 2026, resulta sumamente amplia, pues abarca innumerables conductas, por lo 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

Por último, se destaca que ese Alto Tribunal Constitucional declaró la invalidez de norma idéntica a la ahora impugnada, al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2025, en el cual se sostuvo que el cobro de una multa por la celebración de todo tipo de actividades sociales en espacios públicos sin permiso de la autoridad municipal es inconstitucional, porque condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de éste al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional²⁷.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez del artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, para el ejercicio fiscal 2025, por ser contrario al parámetro de regularidad constitucional expuesto.

TERCERO. Los artículos impugnados de las leyes de Ingresos municipales de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2026, precisados en el inciso c) de la presente demanda, establecen sanciones pecuniarias a los establecimientos con permiso para venta de bebidas alcohólicas que las expendan *“a personas con deficiencias mentales”*.

Si bien es cierto, las disposiciones normativas en combate tienen una apariencia neutra, también lo es que, constituyen una regulación discriminatoria en contra

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 34/2025 resuelta por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 8 de diciembre de 2025, bajo la ponencia del Ministro Irving Espinosa Betanzo.

de las personas con discapacidad mental, que impide el reconocimiento de su dignidad humana, personalidad y capacidad jurídica.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las disposiciones impugnadas de las leyes de Ingresos de los municipios oaxaqueños de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec; y Asunción Nochixtlán Distrito de Nochixtlán, todas para el ejercicio fiscal 2026, transgreden el derecho humano a la igualdad y no discriminación, ya que dicha regulación se encuentra permeada de prejuicios relacionados con las personas con discapacidad mental, los cuales permiten se siga perpetuando una visión de que dicho sector de la población tiene limitaciones para solicitar por sí mismos bienes y servicios, es decir, no se les ve como consumidoras, obstaculizando una igualdad sustantiva.

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

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

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

El artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, **las discapacidades**, la condición social, **las condiciones de salud**, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.²⁸

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.²⁹

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es otras palabras, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en el detrimento de los derechos humanos de una persona.³⁰

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.³¹

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe

²⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, de rubro: ***“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.”***

²⁹ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, de rubro: ***“DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.”***

³⁰ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 16 *supra*.

³¹ *Ídem*.

sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.³²

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.³³

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por **complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.**³⁴

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

³² Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."**

³³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, de rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."**

³⁴ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.³⁵

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.³⁶

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.³⁷

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no

³⁵ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

³⁶ *Ídem*.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

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

Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.³⁸

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

Una vez sentadas las bases en lo general del derecho humano a la igualdad y no discriminación, atendiendo al contenido de la presente demanda, es menester hacer referencia a la trascendencia del mismo respecto a las personas en situación de discapacidad.

El artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁹ reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están**

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

³⁹ “**Artículo 5. Igualdad y no discriminación**

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.
3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos.

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6⁴⁰ que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva⁴¹.

Por tanto, la igualdad inclusiva es un nuevo modelo que se desarrolla en la integridad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual abarca una igualdad sustantiva, ampliando el contenido de ésta en las siguientes dimensiones:

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;
- b) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y

⁴⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

⁴¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 10.

- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.⁴²

De lo anterior se desprende que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad incorpora un modelo de discapacidad basado en los derechos humanos, el cual tiene como eje toral el reconocimiento y protección a la dignidad humana de las personas en situación de discapacidad a efecto de reconocer la diversidad funcional.

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas⁴³.

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

De tal manera que, conforme a los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas⁴⁴.

⁴² Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 11.

⁴³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 14.

⁴⁴ Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica

Es decir, es obligación de los Estados partes propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad⁴⁵.

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

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

de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

⁴⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación⁴⁶.

De lo anterior puede asegurarse válidamente que, en términos de los indicados instrumentos internacionales, existen diversas obligaciones a cargo de los Estados, entre ellas, las de adoptar medidas concretas para lograr la igualdad inclusiva, en reconocimiento de la diversidad funcional.

B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas cuestionadas.

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sostienen la invalidez las disposiciones impugnadas de las leyes de Ingresos de los municipios oaxaqueños de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec; y Asunción Nochixtlán Distrito de Nochixtlán, todas para el ejercicio fiscal 2026, al transgredir el derecho fundamental de igualdad y no discriminación de las personas que viven con alguna discapacidad.

Para iniciar la argumentación, esta Comisión Nacional estima pertinente traer al presente el texto íntegro de las normas en combate, el cual es el siguiente:

Ley	Artículo impugnado	
Ley de Ingresos del Municipio de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026	<i>Artículo 103. 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 conforme a las siguientes tarifas:</i>	
	CONCEPTO	CUOTA UMA MÍNIMO- MÁXIMO
	VIII. EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTOS AUTORIZADOS PARA LA EXPEDICIÓN Y ENAJENACIÓN BEBIDAS ALCOHÓLICAS .	

⁴⁶ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 31.

	o) Por expendir bebidas alcohólicas a menores de edad o a personas en visible estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas <u>o a personas con deficiencias mentales</u> o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de policía o tránsito	100-150											
Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Nochixtlán Distrito de Nochixtlan, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026	Artículo 170. 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: <table> <tr> <th rowspan="2">CONCEPTO</th><th colspan="2">CUOTA UMA</th></tr> <tr> <th>Mínimo</th><th>Máximo</th></tr> <tr> <td>VIII. En materia de establecimientos autorizados para la expedición y enajenación bebidas alcohólicas</td><td>----</td><td>----</td></tr> <tr> <td>p) Por expendir bebidas alcohólicas a menores de edad o a personas en visible estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas <u>o a personas con deficiencias mentales</u> o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de policía o tránsito</td><td>100</td><td>150</td></tr> </table>		CONCEPTO	CUOTA UMA		Mínimo	Máximo	VIII. En materia de establecimientos autorizados para la expedición y enajenación bebidas alcohólicas	----	----	p) Por expendir bebidas alcohólicas a menores de edad o a personas en visible estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas <u>o a personas con deficiencias mentales</u> o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de policía o tránsito	100	150
CONCEPTO	CUOTA UMA												
	Mínimo	Máximo											
VIII. En materia de establecimientos autorizados para la expedición y enajenación bebidas alcohólicas	----	----											
p) Por expendir bebidas alcohólicas a menores de edad o a personas en visible estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas <u>o a personas con deficiencias mentales</u> o a personas que porten armas, o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de policía o tránsito	100	150											

De lo anterior se desprende que en los municipios oaxaqueños de Loma Bonita y Asunción Nochixtlán se impondrá una multa, que oscilará entre \$11,731.00 pesos y \$17,596.50 pesos, cantidades que equivalen a 100 y 150 UMA, a los establecimientos autorizados para la expedición y enajenación de bebidas alcohólicas cuando las vendan a las “personas con deficiencias mentales”.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional los preceptos tildados de inconstitucionales constituyen una medida discriminatoria en contra de las personas que viven con alguna discapacidad mental, pues les impiden que tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad, afectando el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales; aunado a que refuerza los estereotipos, estigmas y prejuicios en torno a dicho sector de la población que han predominado históricamente.

El vicio de inconstitucionalidad alegado por este Organismo Constitucional Autónomo deriva del diseño normativo que ostentan los preceptos reclamados, el cual se encuentra permeado de estigmas y prejuicios relacionados con las personas que viven con discapacidad mental, que les impide la consolidación de una igualdad sustantiva en los municipios oaxaqueños de Loma Bonita y Asunción Nochixtlán.

Para arribar a la anterior premisa, esta Institución Nacional estima imprescindible destacar los elementos de las disposiciones normativas, con el fin de visualizar mejor sus alcances, de la siguiente forma:

Diseño de los preceptos impugnados	
Sujeto acreedor de la multa:	Establecimientos autorizados para la expedición y enajenación de bebidas alcohólicas
Conducta sancionada:	Venta de bebidas alcohólicas a <i>personas con deficiencias mentales</i> .
Sanción:	De 100 a 150 UMA

Como es posible vislumbrar del cuadro que precede, las disposiciones normativas impugnadas sancionan el hecho de que una persona con discapacidad mental, como consumidora, se le venda alguna bebida alcohólica por algún establecimiento autorizado para ello en los municipios oaxaqueños de Loma Bonita y Asunción Nochixtlán.

No obstante, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, aludido diseño normativo indubitadamente constituye una medida legislativa que perpetúa estigmas en torno a las personas con discapacidad mental, pues parte del supuesto de que dicho sector no puede elegir libremente y por sí mismo el consumo de bebidas alcohólicas, lo que está muy aparejado a la concepción que históricamente se les ha atribuido, en torno a una inocencia enaltecida, equiparándoles a “*infancias*”,

e incluso, esta Comisión Nacional no pasa desapercibidas expresiones como “angelitos” o “especiales”, entre otras, que les califican como “seres puros”; cuando en realidad experimentan las mismas curiosidades, necesidades, actitudes que el resto de personas que no tienen ningún discapacidad.

En ese contexto, este Organismo Nacional advierte, que el dispositivo normativo impugnado se encuentra permeado de estereotipos, estigmas y prejuicios que excluyen, segregan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidad mental, pues permite que se excluyan *prima facie* su calidad como consumidores, en este caso de bebidas alcohólicas, pues les impide que los establecimientos mencionados les vendan tales productos ya sea en envase cerrado, abierto o al coqueo.

Ello, porque en atención a la integridad de los preceptos cuestionados, el Congreso local no admite que ningún establecimiento autorizado para vender bebidas alcohólicas le expenda estas bebidas a las personas que viven con discapacidad mental, de lo contrario, se harán acreedores a una sanción pecuniaria.

En ese contexto, para esta Institución Nacional las normas controvertidas constituyen un tratamiento violatorio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad mental, ya que son una forma de perpetuar la discriminación y la segregación de dicho sector, impidiendo que sus integrantes tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad.

Al respecto, se resalta que los estigmas surgen del tipo de socialización cultural de las discapacidades mentales y/o intelectuales, las cuales tienen asociados creencias, sentimientos y significados que suelen ser relacionados al rechazo y al no reconocimiento.

En ese sentido, el estigma es una marca que se le imprime a una persona que permite identificarla con ciertos rasgos que son asociados culturalmente a la marca, asimismo, los estereotipos constituyen una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por las personas en situación de discapacidad mental e intelectual, basados en prácticas socialmente persistentes.

Esta respuesta es cultural, y agrupa a los sujetos estigmatizados y estereotipados en una categoría social que suele ser valorada como inferior, con significantes asociados a la incapacidad o la inferioridad.

Además, en el caso de las discapacidades mental e intelectual se tienen concepciones relativas a que carecen de facultades para autodeterminarse y elegir por sí mismos, en este caso asumirse como consumidores de productos, e incapaces para tomar decisiones, entre otras, las relativas a consumir o no bebidas alcohólicas.

Por lo tanto, las expresiones que se refieren a un grupo social determinado — personas con discapacidades mental y/o intelectual en el caso en concreto — relativas a rasgos por los cuales han sido ofendidos a título colectivo por el resto de la comunidad, constituye un **lenguaje** que descalifica al mismo, que adquiere la **calificativa de discriminatorio**⁴⁷.

Así, el **lenguaje discriminatorio se caracteriza por destacar categorías de las señaladas en el artículo 1º constitucional para clasificar a determinadas personas**, tales como el origen étnico o nacional, el género, **las discapacidades**, la condición social, la religión y las preferencias sexuales, **ello mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social**⁴⁸.

En ese contexto, las normas impugnadas contravienen la obligación a cargo del órgano legislativo local — derivada del artículo 1º de la Norma Fundamental — relativa a que al ejercer su facultad legislativa no solamente use términos o fórmulas que aparenten neutralidad, **sino que deben llevar a cabo un ejercicio reflexivo, consciente, informado y prudente que tenga como resultado la redacción de un texto normativo que, sin lugar a dudas o a interpretaciones, sea incluyente en su manifestación y proscriba cualquiera asomo de discriminación en su lectura y aplicación**⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 6 de marzo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 39.

⁴⁸ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

⁴⁹ Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 28.

En ese tenor, el deber de cuidado en la terminología empleada tiene un doble efecto en el sistema jurídico: por una parte, **al velar por la utilización de las palabras más apropiadas en la creación de una norma, se materializa y reconoce el principio de igualdad y no discriminación**; por otra, se genera seguridad jurídica a los gobernados, ya que el margen de interpretación de una norma determinada (por parte de la autoridad a quien corresponde su aplicación) se reduce mediante el uso de la terminología adecuada, con lo cual se evitan intelecciones que conduzcan a discriminar a ciertos sujetos⁵⁰.

Por lo tanto, es innegable que los preceptos tildados de inconstitucionales contienen un lenguaje discriminatorio, que contemplan en sí mismos estereotipos y estigmas en torno de las personas con discapacidad mental, destacando una de las categorías sospechosas contenidas en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social hacia ese sector de la población**⁵¹.

Ello, ya que las normas en combate presuponen que las personas que viven con discapacidad mental no pueden determinar libremente, por voluntad propia adquirir o consumir bebidas alcohólicas como el resto de las personas que no viven con discapacidad, con base a un señalamiento estigmatizante —transmitido de generación en generación— que impone reconocerles como individuos sin voluntad propia **y que tiene como efecto su segregación de la vida social**.

Consecuentemente, **los preceptos cuestionados generan un efecto discriminatorio** en perjuicio de las personas que viven con discapacidad mental, pues parten de una concepción estructural e histórica sobre *“una supuesta falta de capacidad o voluntad”* y que tradicionalmente se les ha acuñado en un orden dominante que deniega la diversidad funcional. Para corregir tal circunstancia, resulta conveniente tener en cuenta, como se ha venido esbozando, los factores contextuales o estructurales⁵² en los que están inmersos.

⁵⁰ Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, *Óp. Cit.*, párr. 29.

⁵¹ Sirve de sustento la Tesis 1ª. CXLVII/2013, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2013, p. 549, del rubro **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL LENGUAJE DISCRIMINATORIO SE CARACTERIZA POR DESTACAR CATEGORÍAS DE LAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEDIANTE ELECCIONES LINGÜÍSTICAS QUE DENOTAN UN RECHAZO SOCIAL.”**

⁵² Véase la Tesis 1ª. CXXI/2018, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2018,

Es decir, el hecho de que la legislatura local emplee las expresiones “*con deficiencias mentales*”, visibiliza la discriminación histórica que han padecido las personas con discapacidad mental, ante la falta de información y las barreras sociales que niegan la diversidad funcional.

En ese contexto, las disposiciones normativas en combate contribuyen a edificar un significado de exclusión o degradación basada en estigmas, estereotipos y prejuicios respecto de las personas con discapacidad mental, los cuales constituyen tratos humillantes, así como de exclusión y segregación.

Por ende, se impone a las personas en situación de discapacidad mental atribuciones que trastocan su dignidad humana y desconocen su autonomía humana, así como su capacidad para tomar decisiones.

En este punto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima trascendental precisar que los preceptos en combate no sólo trastocan el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que viven con discapacidad mental, sino también el reconocimiento de su personalidad jurídica como plenos titulares de derechos fundamentales, pues dada la configuración de las normas impugnadas, se desconoce que dicho colectivo cuenta con capacidad jurídica para conducirse dentro de la sociedad.

Por ende, los dispositivos normativos en combate de las leyes de Ingresos de los municipios oaxaqueños de Loma Bonita y Asunción Nochixtlán, para el ejercicio fiscal 2026, no superna las exigencias que requiere el derecho a la no discriminación.

Así, la configuración normativa de los artículos controvertidos se aleja del modelo de derechos humanos de discapacidad, ya que refuerza las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos en forma efectiva, lo cual es contrario a lo dispuesto por los artículos 1º de la Constitución Federal, 1 y 12 de la de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los que deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica.

p. 841, del rubro “**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES**”.

Asimismo, la legislatura local soslayó la obligación convencional que tienen los Estados partes de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, relativa a adoptar medidas específicas que no perpetúen el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas en situación de discapacidad⁵³.

Además, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos **los preceptos en combate son en sí mismos abiertamente discriminatorios** en detrimento del reconocimiento de la dignidad humana de las personas que viven con discapacidad mental.

Al respecto, es trascendental destacar que ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 81/2023, declaró la invalidez de diversos preceptos, cuyos razonamientos fueron retomados al momento en que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción 98/2024 y su acumulada 101/2024; así como la 109/2024 y su acumulada 111/2024, en las cuales se declaró la invalidez de preceptos que sancionaban a establecimientos autorizados para la venta de bebidas alcohólicas que expendían dichas bebidas a personas con alguna discapacidad mental, consideraciones que son aplicables a la presente impugnación.

Los indicados criterios fueron reiterados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al momento de resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 19/2025, 34/2025, 39/2025, 47/2025, 49/2025 y 56/2025, en los cuales se sostuvo que la imposición de una multa a los establecimientos autorizados para la venta de bebidas alcohólicas expendan dichas bebidas a personas que viven con alguna discapacidad mental es inconstitucional, pues no supera un escrutinio estricto, debido a que mencionada sanción no observa algún propósito válido, sino más bien promueve la restricción en la libertad personal y desconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Es decir, la medida se aleja del modelo social de la discapacidad y adopta el modelo paternalista, ya que limita su derecho de libre personalidad al sujetarlo a la prohibición en el consumo de una bebida alcohólica, mermando con ello su independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que además impacta en su dignidad humana.

⁵³ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 29.

Consecuentemente, en el caso, al tratarse de una disposición normativa que realiza una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido en los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.⁵⁴

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En relación con el segundo punto del escrutinio estricto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa. De modo que la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Finalmente, por lo que hace al tercer punto, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

⁵⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”

En el caso concreto, los preceptos controvertidos de las leyes de Ingresos de los municipios oaxaqueños de Loma Bonita y Asunción Nochixtlán, para el ejercicio fiscal 2026, **no cumple con una finalidad imperiosa**.

Toda vez que no existe justificación constitucionalmente válida para que se sancione por el simple hecho de vender algún tipo de bebida alcohólica a personas, mayores de edad, con discapacidad mental en los municipios oaxaqueños de Loma Bonita y Asunción Nochixtlán, al igual que a cualquier persona que no viva con discapacidad.

Por el contrario, los artículos reclamados promueven el desconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica, e inclusive la voluntad misma de las personas con discapacidad mental, inobservando que toda persona con discapacidad debe tener igual reconocimiento como persona ante la ley y gozar de los mismos derechos que el resto de las personas, incluidos su personalidad y capacidad jurídicas, en condiciones de igualdad y en todos los ámbitos de su vida⁵⁵.

Ello, porque los dispositivos normativos controvertidos no reconocen la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad mental, ya que parte de un enfoque paternalista de la discapacidad, el cual ha sido superado, pues limita su derecho de libre determinación, mermando su independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que impacta en su dignidad humana⁵⁶.

Por lo tanto, si los preceptos tildados de inconstitucionales no superan la primera grada del *test* de igualdad, resulta innecesario someterlos a las siguientes etapas, por lo que invariablemente devienen inválidos, al ser contrarios al derecho de igualdad y no discriminación de las personas que viven con discapacidad.

No obstante lo anterior, si ese Alto Tribunal Constitucional estima que las normas en combate sí persiguen una finalidad imperiosa, como podría ser salvaguardar la salud de las personas con discapacidad mental, por lo que superaría la primera etapa del *test*, lo cierto es que no se encuentran estrechamente relacionadas con la persecución de dicho fin.

⁵⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 90.

⁵⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 91.

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

Además, en el caso de que se pretenda asumir que la ingesta de bebidas alcohólicas, por mínima que sea, necesariamente produce una afectación a la salud de las personas que viven con alguna discapacidad mental, por ese simple hecho, implicaría asumir su condición como un padecimiento, visión que ha sido superada bajo el enfoque de derechos humanos de la discapacidad.

Por lo tanto, es claro que la medida en combate no supera las siguientes etapas del examen de igualdad, pues como se demostró las normas tildadas de inconstitucionales realizan un trato discriminatorio en detrimento de los derechos fundamentales de las personas que viven con discapacidad mental e intelectual.

En términos de lo hasta aquí expuesto, ese Máximo Tribunal Constitucional debe declarar la invalidez de los preceptos controvertidos de las leyes de Ingresos de los municipios oaxaqueños de Loma Bonita, Distrito de Tuxtepec; y Asunción Nochixtlán Distrito de Nochixtlán, ambas para el ejercicio fiscal 2026, al constituirse como normas discriminatorias en contra de las personas que viven con alguna discapacidad mental.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

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

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Ma. 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.

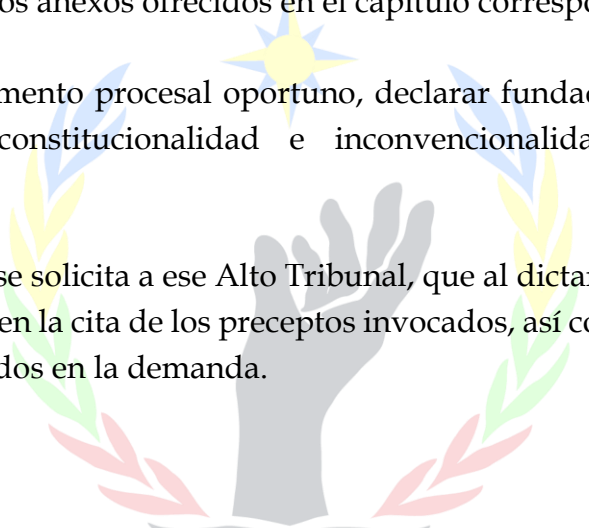
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegada 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 inconveniencia 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

CNDH
M É X I C O
MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.
Defendemos al Pueblo

CVA