

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
81/2023**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

**SECRETARIOS: VIOLETA ALEMÁN ONTIVEROS Y OMAR CRUZ
CAMACHO**

COLABORÓ: GABRIELA MELGOSA GONZÁLEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversos preceptos de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, en diversos temas: 1. Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples; 2. Sanción por mendicidad; 3. Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad; y, 4. Sanción por proferir injurias.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	11-12
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.	Se tienen por impugnadas diversas disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca.	12
III.	OPORTUNIDAD.	El escrito inicial es oportuno.	12-13
IV.	LEGITIMACIÓN.	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	13-14

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	Se desestima el argumento del Poder Ejecutivo local en el que expuso que la promulgación y publicación de la ley impugnada se realizó en ejercicio de las facultades que le confieren las disposiciones aplicables, de ahí que no resulta inconstitucional. Ello, porque no se trata de una causa de improcedencia contemplada en la Ley Reglamentaria.	14-15
	V.1. Primera causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo local.		14
	V.2. Segunda causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo local.	Se desestiman los argumentos relativos a que no existen las violaciones a la Constitución Federal que impugna la accionante, porque ello es materia del estudio de fondo.	15
VI.	ESTUDIO DE FONDO.	El estudio de fondo se divide en cuatro temas: 1. Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples; 2. Sanción por mendicidad; 3. Sanción por el tránsito de personas con discapacidad; 4. Sanción por proferir injurias.	15-50
	Metodología de estudio.		16
	VI.1. Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples.	Las cuotas previstas resultan desproporcionales pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio. Se declara la invalidez del artículo.	16-19
	VI.2. Sanción por mendicidad.	La norma prevé sanciones económicas por pedir limosna en lugares públicos del Municipio, lo cual la torna inconstitucional pues, tomando en cuenta el contexto de vulnerabilidad que derivado de su situación particular lleva a las personas a	20-23

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

		<p>efectuar dicha actividad, les impacta de forma desproporcional y genera discriminación.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo.</p>	
	<p>VI.3. Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad.</p>	<p>La norma no cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional porque deja de reconocer la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad intelectual y toma un enfoque paternalista de la discapacidad que ya ha quedado superado por el modelo social.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo.</p>	23-42
	<p>VI.4. Sanción por proferir injurias.</p>	<p>La forma en la que se encuentra redactado el supuesto normativo que da pie a la sanción, resulta en un amplio margen de apreciación para que la autoridad determine, de manera discrecional, qué tipo de injuria encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo.</p>	42-50
VII.	<p>EFFECTOS. Declaratoria de invalidez.</p>	<p>Se declara la invalidez de los artículos 65, fracciones XI y XII, y 113, párrafo segundo, numerales 10, 36 y 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.</p>	51-52 51

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

	<p>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez.</p>	<p>Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca.</p> <p>Tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se exhorta al Congreso local para abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados.</p>	52
	<p>Notificaciones.</p>	<p>Deberá notificarse la presente sentencia al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Estado de Oaxaca, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.</p>	52
<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN.</p>	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 65, fracciones XI y XII, y 113, párrafo segundo, numerales 10, 36 y 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, expedida mediante el DECRETO NÚM. 856, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.</p>	52-53

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

		<p>TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	
--	--	---	--

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
81/2023**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

VISTO BUENO
SR/A. MINISTRA/O

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

COTEJÓ

**SECRETARIOS: VIOLETA ALEMÁN ONTIVEROS Y OMAR CRUZ
CAMACHO**

COLABORÓ: GABRIELA MELGOSA GONZÁLEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de noviembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 81/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra diversas disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda.** El veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó demanda de acción de inconstitucionalidad señalando como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca.
2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito, la Comisión promovente hizo valer, esencialmente, lo siguiente:
 - a. **Cobros injustificados y excesivos por la búsqueda de información y la reproducción en copias simples.** El artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

establece cobros injustificados y desproporcionados por la simple búsqueda de información y reproducción en copias simples.

- b. El Congreso local estableció tarifas de 0.048 UMA, es decir, \$4.97 pesos, lo cual no guarda relación directa con los gastos que le representa al Ayuntamiento por la prestación de los servicios, por lo que vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- c. Las fracciones controvertidas se encuentran insertas en los derechos por servicios, por lo que el Congreso local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que le ocasionan dichos servicios al Municipio.
- d. Así, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples o búsqueda de documentos, implica para la autoridad la obligación de que la tarifa que establezca sea acorde y proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos los que reciban el mismo servicio.
- e. De esa forma, no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos para el Municipio que respalde el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia. Es decir, para la búsqueda de documentos es suficiente con que el funcionario la realice sin generar costos adicionales para el Estado.
- f. Por su parte, cobrar por la entrega de información en copias simples sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, también se considera desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio.
- g. **Discriminación por el establecimiento de sanciones por actos de mendicidad.** El artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la ley impugnada vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

debido a que deviene en prácticas discriminatorias al imponer multas a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de solicitar dinero en espacios públicos.

- h. El vocablo “mendigar” significa pedir limosna de puerta en puerta, así como solicitar el favor de alguien con importunidad y hasta con humillación. Por su parte “limosna” connota cosa, especialmente dinero, que se da a otro por caridad.
- i. La legislatura local estableció una multa que oscila entre 1 a 5 UMA a quien solicite habitualmente la caridad en los espacios públicos del Municipio. Tal disposición vulnera el derecho de igualdad y no discriminación porque produce un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares —al encontrarse en estado de desventaja económica o situación de calle—, tienen la necesidad de solicitar la caridad habitualmente en los espacios públicos del Municipio.
- j. La norma, a pesar de encontrarse redactada en términos neutrales, sin incluir explícitamente a las personas en situación de calle o de vulnerabilidad, produce un efecto discriminatorio en perjuicio de aquellas que se encuentran en un contexto de desventaja económica, social y/o estructural que las lleva a la necesidad de requerir caridad. En ese sentido, la norma genera un trato diferenciado y desproporcionado, el cual estima irrazonable e injustificado, que invisibiliza el contexto de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que se ven en la necesidad de “mendigar habitualmente en lugar público”.
- k. El Congreso local pasó por alto los factores que colocan en situación de vulnerabilidad a las personas que solicitan apoyo económico en los espacios públicos, los cuales son macroestructurales que implican circunstancias económicas, políticas, culturales, migratorias, de desempleo y pobreza. También soslayó que las personas que solicitan caridad en espacios públicos, es justamente en estos lugares donde transitan, se desarrollan y habitan, circunstancia que les lleva a enfrentar continuamente pobreza extrema y diferentes tipos de violencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

- l. Discriminación por el establecimiento de sanciones a personas encargadas o custodias de personas con enfermedades mentales.**
El artículo 113, párrafo segundo, numeral 36, de la ley impugnada establece una sanción pecuniaria para la persona encargada de la guarda o custodia de otra con una enfermedad mental, cuando la deje trasladarse libremente en un lugar público del Municipio.
- m. Si bien la norma tiene una apariencia neutra, constituye una regulación permeada de estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad mental, en consecuencia, se erige como una norma discriminatoria que impide el reconocimiento de la dignidad humana de las personas con discapacidad.
- n. La regulación permite que se siga perpetuando una visión de que las personas con discapacidad mental representan un riesgo para sí y para el resto de la sociedad, por lo que siempre deben ser “cuidadas”, lo cual resulta discriminatorio, obstaculizando una igualdad sustantiva.
- o. El Congreso local emplea el término “enfermo mental” para referirse a personas que viven con discapacidad mental, diseño lingüístico que hoy es abiertamente discriminatorio, excluyente, que segrega y que además es contrario al andamiaje constitucional en materia de derechos humanos.
- p. En ese contexto, la norma contiene un lenguaje discriminatorio al perpetuar estereotipos y estigmas basados en estimaciones de “peligrosidad” en torno a las personas con discapacidad mental, impidiendo que tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad.
- q. En el caso de la discapacidad mental e intelectual, se tienen concepciones relativas a la violencia, sensación de peligro, incapacidad para tomar decisiones, desesperanza, entre otros, que se proyectan en la disposición normativa impugnada, pues no existe justificación constitucionalmente válida para que se sancione por el simple hecho de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

que una persona con discapacidad mental se traslade libremente en lugares públicos del Municipio.

- r. La norma no sólo trastoca el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad mental, sino también el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales. Así, la norma se aleja del modelo de derechos humanos de discapacidad, ya que refuerzan las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos en forma efectiva.
- s. Asimismo, la legislatura local soslayó la obligación convencional de adoptar medidas específicas que no perpetúen el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas con discapacidad.
- t. **Sanciones por proferir injurias.** El artículo 113, párrafo segundo, numeral 43, de la ley impugnada prevé infracciones por proferir injurias con palabras, actitudes o gestos hacia los espectadores que asistan a espectáculos o diversiones.
- u. La descripción normativa de la conducta antijurídica es ambigua e imprecisa, por lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia administrativa sancionadora porque permite la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar, de forma discrecional, cuándo un comportamiento configura una conducta antijurídica.
- v. La conducta antijurídica conlleva un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues el supuesto no es lo suficientemente claro y exhaustivo para brindar certeza jurídica a las personas destinatarias en relación con los comportamientos reprochables. En consecuencia, la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

manera que, si para una persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.

- w. Respecto a la porción normativa “actitudes o gestos”, la estima amplia y ambigua, dado que requiere de una valoración subjetiva, siendo la autoridad municipal competente quien determine cuáles expresiones o manifestaciones serán consideradas injuriosas para el público que asista a un espectáculo o diversión en el Municipio.
- x. Adicionalmente, la norma impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues sanciona a todas las personas actoras, jugadoras, músicas o auxiliares del espectáculo o diversión del que se trate, cuando profieran o expresen injurias mediante palabras, actitudes o gestos, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual. Si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales sino simbólicas. En consecuencia, el precepto constituye una medida de autocensura que contraviene la libertad de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una forma de ser de cada persona.

3. **Admisión y trámite.** La Ministra Presidenta formó y registró el expediente de la acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro Instructor, por proveído de tres de abril de dos mil veintitrés, el cual admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley, mediante acuerdo de trece de abril siguiente.

4. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** El órgano parlamentario local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

- a. Respecto a las multas discriminatorias, multas que contienen un lenguaje discriminatorio y el establecimiento de faltas imprecisas, es importante señalar que el lenguaje y la sociedad son dos conceptos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

que interactúan de manera recíproca, la sociedad cambia y con ella el modo en que nos expresamos.

- b. En el caso el lenguaje no es discriminatorio en sí mismo, más bien lo discriminatorio se relaciona con los significados atribuidos a él y las cargas psicosociales dadas a las formas de nombrar una acción.
- c. El Municipio de Santo Domingo Tehuantepec posee autonomía indígena y hay consciencia de la pluriculturalidad del Estado y con respeto a la autonomía indígena se analizó que de ninguna manera los términos resultaban peyorativos o imprecisos, ya que son parte de un lenguaje familiar para la población del Municipio.
- d. La ley impugnada se ciñe a los principios constitucionales, de los que se desprende el principio de vinculación al gasto público, esto es, contribuir al gasto público. Dicho gasto comprende todas las erogaciones destinadas tanto a la prestación de servicios públicos como al desarrollo de la función pública del Estado. Este principio, a su vez, constituye una obligación para el Estado, que es destinar las contribuciones únicamente a la satisfacción de los gastos públicos, y, en el caso que nos ocupa, la recaudación está justificada.
- e. Por otro lado, la mendicidad puede considerarse a simple vista como una actividad lícita propia de quien pide limosna, pero no siempre es así ya que se ha identificado que es una actividad altamente relacionada con el delito de trata de personas y, en ese sentido, las multas previstas no son una medida discriminatoria, sino que se establecieron debido al interés general de proteger bienes jurídicos como la integridad física, seguridad, orden social o la vida.
- f. Los preceptos impugnados no vulneran los principios de seguridad jurídica, legalidad, igualdad y no discriminación, pues el legislador no buscó crear categorías diversas atendiendo a las condiciones en que se encuentre una persona en particular, sino que buscan regular una situación de interés general.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

g. Respecto al principio de proporcionalidad y equidad tributarios, señala que se establecieron tributos claros, precisos y acordes al medio económico en que tributa el contribuyente, ya que las tasas, cuotas y tarifas fueron elaboradas por los integrantes del Ayuntamiento del Municipio que se cercioraron de que cada gravamen fuera idóneo y acorde a los ingresos del contribuyente, a su capacidad de pago y a los beneficios que el contribuyente recibe del Gobierno Municipal. Además de estar elaborada con base en los objetivos, parámetros cuantificables e indicadores de desempeño, incluyendo objetivos anuales, estrategias y metas, con el marco jurídico aplicable, política de ingresos de la administración y exposición de motivos que explica el impacto jurídico, económico, social y presupuestal de la ley.

5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** El poder local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a. Invoca la causa de improcedencia establecida por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 65, párrafo primero, ambos de la Ley Reglamentaria, porque la promulgación de la ley impugnada atendió a la facultad potestativa y su contenido no excede ni transgrede algún precepto o principio amparado en la Constitución Federal, aunado a que, dentro de los conceptos de invalidez que hace valer la promovente, no se advierte la existencia de dichas vulneraciones. Con lo anterior, señala que debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad de conformidad con el diverso 20, fracciones II y III, de la citada Ley Reglamentaria.

b. Afirma que sí promulgó y publicó el Decreto 256, lo cual no resulta inconstitucional, porque se ejercieron las facultades previstas en los artículos 52, 53 y 58 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

c. Cobros excesivos y desproporcionados por reproducción de información no relacionados con acceso a la información. El Estado, a través del Poder Legislativo, es el único órgano facultado para crear, modificar o suprimir tributos, lo que se le conoce como facultad potestativa que se deriva de la premisa de que el Estado realiza

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

numerosos gastos para cumplir con sus atribuciones, las cuales son de naturaleza diversa.

- d. El propósito de las contribuciones es sufragar el gasto público, promover el desarrollo integral del país y prestar los servicios públicos que demanda la sociedad. Así, por mandado constitucional se impone a las y los mexicanos la obligación de contribuir conforme al artículo 31, fracción IV, constitucional.
- e. El Municipio es autónomo y administra libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, de conformidad con el artículo 115, fracción IV, inciso c), constitucional.
- f. Luego, el Congreso local ejerció sus facultades constitucionales y legalmente otorgadas para establecer las contribuciones necesarias y cubrir el presupuesto de egresos, por lo que no contraviene precepto constitucional alguno, pues no estamos en el supuesto del derecho de acceso a la información.
- g. La legalización de un documento es cuando éste se somete a requisitos formales para que tenga validez; por su parte, la constancia es un documento que se expide en el que se acredita algún hecho; las certificaciones son documentos que dan fe de un hecho; y el permiso es un documento que se expide, previo al cumplimiento de requisitos, con el fin de autorizar actos. Éstos son solicitados por personas físicas o morales dentro del derecho privado, por lo que al imponer un cobro por la expedición de documentos en cuyo contenido obra información de actos realizados por particulares, no equivale a una transgresión al principio de proporcionalidad o equidad tributaria.
- h. Finalmente, el cobro por la expedición de copias certificadas no resulta en una carga excedente para el contribuyente porque representa el 0.07 por ciento del salario mínimo mensual vigente, concluyendo que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

se encuentra debidamente justificado y atiende al principio de proporcionalidad.

- i. Mendigar habitualmente en lugar público. Es importante un análisis completo de la porción normativa, pues no es el simple hecho de mendigar como lo refiere la promovente, sino que está la condicionante de que se realice habitualmente, es decir, de manera repetida, lo cual es contrario al orden público y no tiende a discriminar o generar mayor desigualdad, sino que se trata de evitar que dichas prácticas no resulten ordinarias.
- j. El hecho de que una persona mendigue o pida limosna atiende a diferentes circunstancias, siendo una excepcionalidad, y ante esas situaciones el Estado ha implementado mecanismos que permiten que las personas que se encuentran en una condición económica desfavorable puedan cambiar ese estado excepcional, por lo que no resulta contrario a la norma constitucional ya que se trata de inhibir una situación contraria al orden público, pues no se sanciona a la persona que mendigue sino que dicha actividad la vuelva su forma de vida en los espacios públicos.
- k. Sanción pecuniaria para la persona encargada de la guarda o custodia de un enfermo mental, cuando lo deje trasladarse libremente en un lugar público del Municipio. La sanción atiende a la responsabilidad que tiene la persona a cargo de la guarda y custodia, la que en todo momento deberá brindar apoyo, cuidados y vigilar el estado de la persona bajo su cuidado.
- l. La sanción pretende cuidar la integridad de la persona discapacitada, que no es una cuestión que merme las libertades o discrimine, sino que atiende a una responsabilidad, y sobre todo a supervisar el estado de salud y la integridad física de las personas que sufren este tipo de padecimientos.
- m. Infracciones por proferir injurias con palabras, actitudes o gestos hacia los espectadores que asistan a espectáculos o diversiones. El

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

supuesto normativo es claro. La Real Academia Española define las injurias, con ello es dable afirmar que no existe grado de discrecionalidad pues estamos ante una falta administrativa en la que se pondera el derecho al honor de las personas ante acciones, expresiones, agravios o palabras que atenten contra la dignidad de las personas, así, cumple con el principio de taxatividad y es constitucional.

6. **Pedimento de la Fiscalía General de la República y manifestaciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** No se formuló pedimento ni manifestaciones en este asunto.
7. **Alegatos.** El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca formuló alegatos mediante escrito presentado en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el seis de julio de dos mil veintitrés.
8. **Cierre de la instrucción.** El tres de agosto de dos mil veintitrés, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA.

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

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 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

plantea la posible vulneración a diversos derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal como son: la seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarios, igualdad y no discriminación, y taxatividad en materia administrativa sancionadora.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

10. Del escrito de demanda se advierte que las disposiciones impugnadas de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, son las siguientes:

Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples.

- 1) Artículo 65, fracciones XI y XII.

Sanción por mendicidad.

- 2) Artículo 113, párrafo segundo, numeral 10.

Sanción por el tránsito de personas con discapacidad.

- 3) Artículo 113, párrafo segundo, numeral 36.

Sanción por proferir injurias.

- 4) Artículo 113, párrafo segundo, numeral 43.

III. OPORTUNIDAD.

11. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...].

³ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiuno de febrero de dos mil veintitrés. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del veintidós de febrero al veintitrés de marzo de dos mil veintitrés. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se promovió el veintitrés de marzo del citado año, es **oportuna** su promoción.

IV. LEGITIMACIÓN.

13. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional⁴, la promovente cuenta con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre una ley expedida por la legislatura estatal que estima transgrede distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.
14. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 81/2023 está firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
15. La representación legal de la Presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los

⁴ **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. [...]

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; [...].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión⁵.

16. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

V.1. Primera causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo local.

17. El Poder Ejecutivo local expuso que la promulgación y publicación de la ley impugnada se realizó en ejercicio de las facultades que le confieren las disposiciones aplicables, de ahí que no resulta inconstitucional.
18. Tal argumento debe **desestimarse** porque no constituye una causa de improcedencia de las previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, aunado a que el Ejecutivo, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas impugnadas para otorgarles plena validez y eficacia, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder por la validez de sus actos⁶.

⁵ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

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

Artículo 18. (Órgano Ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. [...].

⁶ Se cita en apoyo la tesis P./J. 38/2010, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

V.2. Segunda causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo local.

19. El Poder Ejecutivo local señala que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente de conformidad con los artículos 19, fracción VIII, 20, fracciones II y III, y 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, debido a que no existen las violaciones a la Constitución Federal que impugna la accionante.
20. Tales argumentos deben **desestimarse** ya que el análisis de la actualización de las violaciones a derechos humanos que aduce la Comisión accionante en su demanda involucra el estudio de fondo del asunto⁷.
21. Así, al no existir otro motivo de improcedencia planteado ni advertirse alguno otro de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419 y registro digital 164865.

⁷ Se cita en apoyo la tesis P./J. 36/2004, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 865, registro digital 181395.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

22. **Metodología de estudio.** De la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad se advierte que se impugnan diversos artículos en temas diferentes, por lo que el estudio de fondo se dividirá en las siguientes materias:

1. Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples.
2. Sanción por mendicidad.
3. Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad.
4. Sanción por proferir injurias.

23. En los apartados siguientes se da respuesta a los conceptos de invalidez hechos valer por la accionante en cada uno de los tópicos, en el orden expuesto.

VI.1. Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples.

24. La Comisión accionante aduce que el artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec establece cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda de información y reproducción en copias simples. Ello, porque el Congreso local estableció tarifas de 0.048 unidades de medida y actualización, es decir, \$4.97 pesos, lo cual no guarda relación directa con los gastos que le representa al Ayuntamiento por la prestación de los servicios.

25. Los argumentos son **fundados**. El principio de proporcionalidad tributaria se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

26. Este Alto Tribunal en diversos precedentes como la acción de inconstitucionalidad 93/2020⁸ y, de manera reciente, en las acciones de inconstitucionalidad 42/2022⁹, 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022¹⁰, así como en la 179/2021 y su acumulada 183/2021¹¹, ha sostenido que, para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre

⁸ Resuelta el 29 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 1, denominada "Expedición de copias simples".

⁹ Resuelta el 24 de octubre de 2022, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de los artículos que prevén cuotas menores a un peso, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra del artículo 57, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec, Laynez Potisek en contra del artículo 97, fracciones de la VIII a la XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Pérez Dayán en contra del artículo 97, fracciones de la VIII a la XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Cobros por la búsqueda de información, expedición de copias simples y certificadas", consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados de diversas Leyes de Ingresos de Municipios de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

¹⁰ Resueltas el 25 de octubre de 2022, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos 84 y 89, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos 79 y 81, Ríos Farjat, Laynez Potisek, salvo por los artículos 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria y 46, fracciones III, incisos b) y d), numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, respecto de los cuales votó por su validez, Pérez Dayán, salvo por los artículos 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria y 46, fracciones III, incisos b) y d), numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, respecto de los cuales votó por su validez y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobro por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y copias certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de Leyes de Ingresos de Municipios de Puebla, para el ejercicio fiscal 2022.

¹¹ Resueltas el 7 de noviembre de 2022, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 76, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo 76, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo 76, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, consistente en: 1) Declarar la invalidez del artículo 47, en su porción normativa "Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos del Municipio por cada hoja 1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Y por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 76, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo 76, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo 76, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, consistente en: 2) Declarar la invalidez del artículo 47, fracción IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

27. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio¹².

¹² Se cita en apoyo la tesis P./J. 2/98, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen 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", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse 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". Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 41 y registro digital 196934.

Así como la tesis P./J.3/98, cuyo rubro y texto es: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que 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. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, 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, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales 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". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54 y registro digital 196933.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

28. Establecido lo anterior, se procede a analizar el contenido del artículo impugnado:

CAPITULO II	
DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS	
[...]	
Sección Tercera. Certificaciones, Constancias y Legalizaciones	
[...]	
Artículo 65. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:	
CONCEPTO	CUOTA EN UMA
[...]	
XI. Copias simples de documentos diversos por búsqueda primer hoja en el Municipio	0.048
XII. Copias simples de documentos diversos por hoja adicional	0.048
[...].	

29. El artículo transcrito contempla cuotas por búsqueda y copias simples de documentos, por primera hoja y por hoja adicional de 0.048 unidades de medida y actualización (\$4.97)¹³ en ambos casos.

30. A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas resultan desproporcionales como lo sostiene la accionante, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio.

31. Además, respecto a la cuota por búsqueda de documentos, este Pleno llega a la conclusión de que resulta abiertamente desproporcional, pues como se ha sostenido, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

32. Así, atendiendo a las consideraciones precisadas, lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.

¹³ Cálculo efectuado de conformidad con el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, que equivale a \$103.74, consultable en <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

VI.2. Sanción por mendicidad.

33. La Comisión accionante señala que el artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la ley impugnada, vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación debido a que deviene en prácticas discriminatorias al imponer multas a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de solicitar dinero en espacios públicos.
34. Argumenta que la legislatura local estableció una multa que oscila entre 1 a 5 UMA a quien solicite habitualmente la caridad en los espacios públicos del Municipio, lo que produce un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares —al encontrarse en estado de desventaja económica o situación de calle—, tienen la necesidad de solicitar la caridad habitualmente en los espacios públicos del Municipio.
35. En ese sentido, considera que la norma genera un trato diferenciado y desproporcionado, el cual estima irrazonable e injustificado, que invisibiliza el contexto de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que se ven en la necesidad de “mendigar habitualmente en lugar público”.
36. Los argumentos son **fundados**. Este Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre sanciones en el ámbito administrativo que producen efectos discriminatorios de forma indirecta atendiendo a la situación particular de vulnerabilidad de las personas.
37. En la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019¹⁴ se invalidaron normas que sancionaban administrativamente a las personas por dormir en la vía pública porque producían un efecto de discriminación indirecta que afectaba negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tenían la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.

¹⁴ Resuelta en sesión de 24 de octubre de 2019, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos [...] décimo, denominado “Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad”, en sus partes [...] y 5, denominada “Por dormir en la vía pública” [...] consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de diversos preceptos de Leyes de Ingresos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

38. Lo anterior, pues si bien las normas que preveían este supuesto se encontraban redactadas en términos neutrales, lo cierto es que producían un efecto discriminatorio en perjuicio de las personas carentes de un hogar propio, de donde derivaba la necesidad de reconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban.
39. Al respecto, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto¹⁵.
40. Aunado a lo anterior, se señaló que era evidente que la sanción por dormir en la vía pública no encontraba un fundamento objetivo en materia de política pública de los Municipios, incluso atendiendo a los antecedentes legislativos de las normas no se preveía alguna justificante para sancionar a aquellas personas que, por cualquier circunstancia, tenían la necesidad de pernoctar o trasnochar en esa situación.
41. En ese sentido, teniendo en cuenta los factores contextuales o estructurales de la discriminación que generaban los preceptos combatidos, se declaró su invalidez.

¹⁵ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 100/2017, de rubro y texto: “DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario”: Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, noviembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 225, registro digital 2015597.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

42. Las consideraciones anteriores fueron retomadas de manera reciente en las acciones de inconstitucionalidad 11/2022¹⁶ y 7/2022¹⁷.
43. Dichos precedentes se consideran aplicables al presente asunto, no obstante que en aquellos se analizaron sanciones administrativas por dormir en la vía pública, pues las razones que sustentaron la inconstitucionalidad de las normas fue la discriminación indirecta que generaban porque afectaban de manera desproporcional a un grupo social en desventaja.
44. Sentado lo anterior, se transcribe el artículo impugnado.

TÍTULO SÉPTIMO					
APROVECHAMIENTOS					
CAPÍTULO 1					
APROVECHAMIENTOS					
[...]					
Sección Primera. En materia de multas por faltas administrativas de policía					
Artículo 113. La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de falta de policía para el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec Oaxaca, se realizará en los términos de la ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma del reglamento en mención.					
Para el efecto de las fracciones anteriores se aplicará la siguiente tabla.					
N.	CÓDIGO	CONCEPTO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍAS PARA EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC OAXACA	MÍNIMO UMA	MÁXIMO UMA
[...]					
10	MPC-11	Mendigar habitualmente en lugar público	Artículo 9, fracción III	1.00	5.00
[...]					

45. El artículo establece una multa por la falta administrativa de policía consistente en “mendigar habitualmente en lugar público”, con montos de 1 a 5 unidades de medida y actualización.

¹⁶ Resuelta el 18 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas [...] y VI.4, denominado “Cobro por pernoctar en la vía pública”, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de diversos apartados de Leyes de Ingresos de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal de 2022.

¹⁷ Resuelta el 25 de octubre de 2022, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado “Cobro por pernoctar en la vía pública”, consistente en declarar la invalidez de porciones de Leyes de Ingresos de Municipios de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2022.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

46. Es decir, la norma prevé sanciones económicas por pedir limosna¹⁸ en lugares públicos del Municipio, lo cual, de acuerdo con las consideraciones que anteceden, la torna inconstitucional pues, tomando en cuenta el contexto de vulnerabilidad que derivado de su situación particular lleva a las personas a efectuar dicha actividad, les impacta de forma desproporcional y genera discriminación.
47. Por tanto, se **declara la invalidez** del artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.

VI.3. Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad.

48. La Comisión accionante señala que artículo 113, párrafo segundo, numeral 36, de la ley impugnada que establece una sanción pecuniaria para la persona encargada de la guarda o custodia de un “enfermo mental”, cuando lo deje trasladarse libremente en un lugar público del Municipio, si bien tiene una apariencia neutra, constituye una regulación permeada de estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad mental, en consecuencia, se erige como una norma discriminatoria que impide el reconocimiento de la dignidad humana de las personas con discapacidad.
49. Aduce que la regulación permite que se siga perpetuando una visión de que las personas con discapacidad mental representan un peligro o riesgo para sí y para el resto de la sociedad, por lo que siempre deben ser “cuidadas”, lo cual resulta discriminatorio, obstaculizando una igualdad sustantiva.
50. Lo anterior impide que las personas con discapacidad mental tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad, afectando el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales. Así, la norma se aleja del modelo de derechos humanos de discapacidad.

¹⁸ Del lat. mendicāre.

1. tr. Pedir limosna de puerta en puerta.

2. tr. Solicitar el favor de alguien con importunidad y hasta con humillación.

Consultable en <https://dle.rae.es/mendigar>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

51. El concepto de invalidez es **fundado** por las siguientes razones.

Discapacidad y modelo social.

52. La discapacidad es definida como una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, que puede ser permanente o temporal, congénita o adquirida, que tiene una persona que, al interactuar con las barreras sociales y actitudinales, le impide una inclusión plena y efectiva en igualdad de circunstancias que el resto de las personas¹⁹.

53. Tal concepción no siempre fue así, pues ha ido evolucionando: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona.

54. En este modelo social de la discapacidad la persona es vista como un sujeto de derechos humanos y no como mero objeto de cuidado, dejando de poner énfasis en la deficiencia de la persona, pues es la sociedad la que impone barreras estructurales y actitudinales al dejar de considerar las necesidades

¹⁹ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

Artículo 1.

Propósito.

[...]

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.

ARTÍCULO I.

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

1. Discapacidad

El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. [...].

Ley General de Salud.

Artículo 173. Para los efectos de esta Ley, se entiende por discapacidad a la o las deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal que por razón congénita o adquirida, presenta una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

que tenemos como diversidad humana. De ahí que se ha concluido que las discapacidades no son enfermedades²⁰.

55. En este sentido, el modelo social y de derechos humanos reconoce que la discapacidad es una construcción social y que las deficiencias no deben considerarse como motivo para restringir o negar derechos humanos²¹.
56. Así, el modelo social y de derechos humanos involucra el replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas e implica una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, al analizar los asuntos debe tenerse presente la finalidad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa²².

²⁰ Se cita en apoyo la tesis 1a. VI/2013, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades." Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 634, registro digital 2002520.

²¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 9.

²² Se cita en apoyo la tesis 1a. CXLIII/2018 (10a.), de rubro y texto: "CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS JUZGADORES DEBEN ATENDER A SU FINALIDAD Y OPTAR POR LA SOLUCIÓN JURÍDICA QUE LA HAGA OPERATIVA. El concepto de discapacidad que asume la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad: no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas. Por tanto, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

57. La citada Convención reconoce desde su preámbulo la importancia de la autonomía e independencia de las personas con discapacidad, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, lo cual reafirma como un principio general en su artículo 3, inciso a)²³.
58. Dicha independencia, como forma de autonomía personal, implica que la persona con discapacidad no se vea privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida y sus actividades cotidianas²⁴.
59. Para ello, la Convención²⁵ prevé que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídicas en todas partes y en todos los aspectos de la vida. Asimismo, contempla el establecimiento de apoyos para la facilitación del ejercicio de la capacidad

grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico. Ahora bien, el sistema jurídico tradicionalmente ha asumido un concepto de normalidad y bajo esa lente ha determinado el alcance y los límites de los derechos de las personas con discapacidad, dejando de lado que hay muchas maneras de ser persona con derechos y obligaciones. El replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos–, no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es precisa una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, en coherencia con el modelo social y de derechos, las y los juzgadores deben tener presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, diciembre de dos mil dieciocho, Tomo I, página 279, registro digital 2018595.

²³ Artículo 3.

Principios generales.

Los principios de la presente Convención serán:

a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; [...].

²⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, párrafo 16.

²⁵ Artículo 12.

Igual reconocimiento como persona ante la ley.

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las

medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas. [...].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

jurídica, y salvaguardias, como medidas que buscan que en su ejercicio se respeten la voluntad, preferencias y derechos de las personas con discapacidad, y evitar que exista influencia indebida o conflicto de interés.

60. En ese sentido, las personas con discapacidad pueden auxiliarse de apoyos y salvaguardias en el ejercicio de su capacidad jurídica como un sistema de asistencia en la toma de sus decisiones, sin que pueda sustituirse en ningún momento su voluntad²⁶, pues incluso en los casos que requieran apoyos más intensos, siempre debe atenderse a la mejor interpretación posible de la voluntad y preferencias de la persona y no así a su interés superior²⁷.

²⁶ Se cita en apoyo la tesis 1a. XLIV/2019, de rubro y texto: “PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ESTADO DEBE PRESTAR UN SISTEMA DE APOYOS PARA EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA CONFORME A LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. El sistema de apoyos es una obligación estatal derivada del artículo 12, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuya finalidad es hacer efectivos los derechos de estas personas, garantizar su autonomía en las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de su capacidad jurídica. Así, se trata de una obligación vinculada a la persona porque busca auxiliarla en una serie de actividades diferentes. En este sentido, el Estado debe prestar un sistema de apoyos para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su facultad de elección y control sobre su propia vida y sobre sus opiniones, sin importar su deficiencia, ni tener que seguir las opiniones de quienes atienden sus necesidades. Por tanto, el sistema de apoyos está enfocado a facilitar la expresión de una voluntad libre y verdadera y hace referencia a todas aquellas medidas que son necesarias para ayudar a la persona con discapacidad en general a ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas, con objeto de aumentar su nivel de autonomía en la vida cotidiana y en el ejercicio de sus derechos. Asimismo, la necesidad de apoyos se presenta ante la existencia de barreras en el entorno, ya sean ambientales, sociales, jurídicas, etcétera, por lo que el sistema de apoyos debe diseñarse a partir de las necesidades y circunstancias concretas de cada persona y puede estar conformado por una persona, un familiar, profesionales en la materia, objetos, instrumentos, productos y, en general, por cualquier otra ayuda que facilite el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás, de manera que el tipo y la intensidad del apoyo prestado variarán notablemente de una persona a otra en virtud de la diversidad de personas con discapacidad y a las barreras del entorno”. Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 66, mayo de dos mil diecinueve, Tomo II, página 1260, registro digital 2019959.

Así como la tesis 1a. CXIV/2015, de rubro y texto: “PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se 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. En ese contexto, en el sistema de apoyo en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier otra persona, pues este modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, sin restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero, en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarias, para que de esta manera se respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad.” Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 46, septiembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 235, registro digital 2015139.

²⁷ Se cita en apoyo la tesis 1a. CXV/2015, de rubro y texto: “PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU VOLUNTAD Y SUS PREFERENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 12 DE LA CONVENCION

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

61. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que la capacidad jurídica es indispensable para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y que su negación a las personas con discapacidad ha hecho que se vean privadas de muchos derechos fundamentales.
62. Determinó que el apoyo en la adopción de decisiones no debe utilizarse como justificación para limitar otros derechos fundamentales y que el reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera indisoluble con el disfrute de muchos otros derechos humanos establecidos en la Convención, por lo que, el no reconocimiento de la personalidad jurídica de la persona compromete notablemente su capacidad de reivindicar, ejercer y hacer cumplir esos derechos y muchos otros derechos establecidos en la Convención²⁸.
63. Así, destaca el vínculo que tiene el reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídicas con el derecho a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad, que se encuentra regulado en el artículo 19 de la Convención²⁹ y que implica que las personas con discapacidad tengan la

SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD). De la interpretación sistemática y funcional de los artículos citados deriva que su objetivo principal es garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad. En ese sentido, cuando pese a realizarse un esfuerzo considerable fuere imposible determinar la voluntad y las preferencias de la persona, la determinación del denominado "interés superior" debe sustituirse por la "mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias", ya que bajo este paradigma se respetan su autonomía y libertad personal y, en general, todos sus derechos en igualdad de condiciones que los demás. Así, cuando la persona con discapacidad hubiese manifestado de algún modo su voluntad, acorde con el paradigma de la mejor interpretación posible, habría que establecer y respetar los mecanismos necesarios para que esa manifestación no sufra detrimento o sea sustituida". Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 46, septiembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 235, registro digital 2015138.

²⁸ Observación General número 1, *Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley*, 19 de mayo de 2014, párrafos 8, 29, inciso f) y 31.

²⁹ **Artículo 19.**

Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad.

Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

oportunidad de elegir su lugar de residencia, dónde y con quién vivir, así como tener acceso a apoyos y asistencia para facilitar su existencia e inclusión en la comunidad y evitar su aislamiento o separación de ésta³⁰.

64. El Comité señaló que dicho artículo se basa en el principio fundamental de derechos humanos de que todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y en derechos y todas las vidas tienen el mismo valor. Destacó que el costo de la exclusión social es elevado ya que perpetúa la dependencia y, por tanto, la injerencia en las libertades individuales, además de que engendra estigmatización, segregación y discriminación, que pueden conducir, entre otros, a la creación de estereotipos negativos que alimentan el ciclo de marginación de las personas con discapacidad.
65. El derecho amparado en el artículo 19 está muy arraigado en el derecho internacional de los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos destaca en el diverso 29, párrafo 1, la interdependencia del desarrollo personal de un individuo y el aspecto social de formar parte de la comunidad: “Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”. El artículo 19 se sustenta tanto en los derechos civiles y políticos como en los económicos, sociales y culturales: el derecho de toda persona a circular

b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta; [...].

³⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación general núm. 5 (2017) *sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, 27 de octubre de 2017: “16. En la presente observación general se adoptan las definiciones siguientes: a) **Vivir de forma independiente.** Vivir de forma independiente significa que las personas con discapacidad cuenten con todos los medios necesarios para que puedan tomar opciones y ejercer el control sobre sus vidas, y adoptar todas las decisiones que las afecten. [...] b) **Ser incluido en la comunidad.** El derecho a ser incluido en la comunidad se refiere al principio de inclusión y participación plenas y efectivas en la sociedad consagrado, entre otros, en el artículo 3 c) de la Convención. Incluye llevar una vida social plena y tener acceso a todos los servicios que se ofrecen al público, así como a los servicios de apoyo proporcionados a las personas con discapacidad para que puedan ser incluidas y participar plenamente en todos los ámbitos de la vida social. [...] d) **Asistencia personal.** La asistencia personal se refiere al apoyo humano dirigido por el interesado o el “usuario” que se pone a disposición de una persona con discapacidad como un instrumento para permitir la vida independiente. Aunque las formas de asistencia personal pueden variar, hay ciertos elementos que la diferencian de otros tipos de ayuda personal, a saber: [...] ii) El servicio está controlado por la persona con discapacidad, lo que significa que puede contratar servicios entre una serie de proveedores o actuar como empleador. Las personas con discapacidad pueden personalizar su servicio, es decir, planearlo y decidir por quién, cómo, cuándo, dónde y de qué manera se presta, así como dar instrucciones y dirigir a las personas que los presten; [...].”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

libremente y a escoger libremente su residencia (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y los derechos básicos a comunicarse constituyen la base del derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad. La libertad de circulación, un nivel de vida adecuado y la capacidad de entender y de hacer entender las propias preferencias, opciones y decisiones son condiciones indispensables a la dignidad humana y al libre desarrollo de la persona³¹.

66. De esta manera, el modelo social de la discapacidad promulga porque las personas con discapacidad tengan una vida independiente y autónoma a través del reconocimiento de su capacidad jurídica, pues es la voluntad de la persona el eje rector del ejercicio de sus derechos. Para ello, se torna necesario dejar atrás el concepto paternalista por el que se sustituía la voluntad de las personas para dar lugar a una asistencia en la toma de decisiones.

Igualdad y no discriminación en materia de discapacidad.

67. El artículo 1º constitucional³² contempla el principio de igualdad por el que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado sea parte. Asimismo, prohíbe categóricamente toda discriminación que sea motivada, entre otras, por discapacidad, estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

³¹ Observación general núm. 5 (2017) *sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, 27 de octubre de 2017, párrafos 2, 5, 9.

³² **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. [...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por 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 cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

68. La Primera Sala ha señalado que la igualdad, como principio adjetivo, se configura de distintas facetas complementarias que pueden distinguirse en: (i) la igualdad formal o de derecho y (ii) la igualdad sustantiva o de hecho.
69. La igualdad formal es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone de la igualdad ante la ley –uniformidad en la aplicación de la norma jurídica–, e igualdad en la norma jurídica –control del contenido de las normas para evitar diferencias legislativas sin justificación constitucional o desproporcionales–.
70. La violación a esta faceta da lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente; o a actos discriminatorios indirectos, cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.
71. Por su parte, la igualdad sustantiva busca alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos, lo que conlleva la necesidad de remover obstáculos de diversa índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por tanto, la violación a esta faceta surge cuando existe una discriminación estructural contra un grupo social o sus integrantes y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación³³.

³³ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 126/2017 (10a.), de rubro y texto: “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho; y, 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

72. De esta forma, la discriminación puede generarse por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; pero también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.
73. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar³⁴.
74. Es importante señalar que, si bien la igualdad y no discriminación están estrechamente vinculados, lo cierto es que no son idénticos, aunque sí complementarios. En tanto que el primero implica que debe garantizarse que todas las personas sean iguales en el goce y ejercicio de sus derechos, el

los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer". Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, diciembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 119, registro digital 2015678.

³⁴ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 100/2017 (10a.), de rubro y texto: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario". Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, noviembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 225, registro digital 2015597.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

segundo alude a que las personas no sean sujetas a distinciones arbitrarias e injustas.

75. La noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad 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 se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad³⁵.
76. Así, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico y cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución Federal es *per se* incompatible con ésta. Destacando que no toda diferencia de trato es discriminatoria, pues sólo lo será aquella que sea arbitraria y redunde en detrimento de los derechos humanos³⁶.

³⁵ Se cita en apoyo la tesis 1a. CXLV/2012 (10a.), de rubro y texto: “IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL. Si bien es cierto que estos conceptos están estrechamente vinculados, también lo es que no son idénticos aunque sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social es consecuencia de que todas las personas son iguales; es decir, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad 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 se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Por tanto, la igualdad prevista por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad ordena al legislador no introducir distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deben ser razonables y justificables”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XI, agosto de dos mil doce, Tomo 1, página 487, registro digital 2001341.

³⁶ Se cita en apoyo la tesis P./J. 9/2016 (10a.), de rubro y texto: “PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

77. En materia de discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 2 ha definido qué debe entenderse como “discriminación por motivos de discapacidad” y señala que: *cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.*
78. La Convención en sus artículos 3, 5 y 12³⁷ regula a la igualdad y no discriminación como principios y como derechos, de lo que se destaca que

arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, septiembre de dos mil dieciséis, Tomo I, página 112, registro digital 2012594.

³⁷ Artículo 3.

Principios generales.

Los principios de la presente Convención serán: [...]

b) La no discriminación; [...]

e) La igualdad de oportunidades; [...].

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.

Artículo 12.

Igual reconocimiento como persona ante la ley.

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

los Estados partes reconocerán que las personas con discapacidad son iguales ante la ley y en virtud de ella³⁸, que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida³⁹, que prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad, y que para promover la igualdad y no discriminación adoptarán medidas para asegurar la realización de ajustes razonables.

79. Para gozar de un igual reconocimiento como persona ante la ley, la Convención reafirma que las personas con discapacidad tienen personalidad y capacidad jurídicas en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones que el resto de las personas.
80. La Convención⁴⁰ también establece obligaciones generales a los Estados para asegurar y promover el pleno ejercicio de los derechos humanos y

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.

³⁸ Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado en su Observación General núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, que: “14. Varios tratados internacionales de derechos humanos contienen la expresión “igualdad ante la ley”, que describe el derecho de las personas a la igualdad de trato por ley y también en la aplicación de la ley, como ámbito. A fin de que pueda realizarse plenamente este derecho, los funcionarios del poder judicial y los encargados de hacer cumplir la ley no deben discriminar a las personas con discapacidad en la administración de justicia. La “igualdad en virtud de la ley” es un concepto exclusivo de la Convención. Hace referencia a la posibilidad de entablar relaciones jurídicas. Si bien la igualdad ante la ley se refiere al derecho a recibir protección de la ley, la igualdad en virtud de la ley se refiere al derecho a utilizar la ley en beneficio personal. Las personas con discapacidad tienen derecho a recibir protección de manera efectiva y a intervenir de manera positiva. La propia ley garantizará la igualdad sustantiva de todas las personas de una jurisdicción determinada. Por lo tanto, el reconocimiento de que todas las personas con discapacidad son iguales en virtud de la ley significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas con discapacidad, y que deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas.

15. Esta interpretación de los términos “igualdad ante la ley” e “igualdad en virtud de la ley” está en consonancia con el artículo 4, párrafo 1 b) y c), de la Convención, según el cual los Estados partes deben velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en la Convención; se modifiquen o deroguen las leyes, los reglamentos, las costumbres y las prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; y se tengan en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad”.

³⁹ El mismo Comité, en la Observación General número 6 adujo: “16. Las expresiones “igual protección legal” y “beneficiarse de la ley en igual medida” reflejan nociones de igualdad y no discriminación que están relacionadas, pero son distintas. La expresión “igual protección legal” [...] se utiliza para exigir que los órganos legislativos nacionales se abstengan de mantener o generar discriminación contra las personas con discapacidad al promulgar leyes y formular políticas. [...] A fin de garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas con discapacidad, se emplea la expresión “beneficiarse de la ley en igual medida”, lo que significa que los Estados partes deben eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a todos los tipos de protección de la ley y a los beneficios de la igualdad de acceso a la ley y la justicia para hacer valer sus derechos”.

⁴⁰ **Artículo 4.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

libertades fundamentales de las personas con discapacidad, contemplando, entre otras, la adopción de medidas, incluidas las legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad, así como la lucha contra los estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

81. Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴¹ señaló que la obligación de los Estados de prohibir toda discriminación incluye los tipos siguientes, que pueden presentarse de forma independiente o simultánea:

- **Discriminación directa.** Se produce cuando, en una situación análoga, las personas con discapacidad reciben un trato menos favorable que otras personas debido a su condición personal diferente por alguna causa relacionada con un motivo prohibido. Incluye actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable. El motivo o la intención de la parte que haya incurrido en discriminación no es pertinente para determinar si esta se ha producido.
- **Discriminación indirecta.** Significa que las leyes, las políticas o las prácticas son neutras en apariencia, pero perjudican de manera desproporcionada a las personas con discapacidad. Se produce cuando una oportunidad, que en apariencia es accesible, en realidad

Obligaciones generales.

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: [...]

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; [...].

Artículo 8.

Toma de conciencia.

1. Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para: [...]

b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida; [...].

⁴¹ Observación General número 6, *Sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 18, incisos a), b), c) y d).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

excluye a ciertas personas debido a que su condición no les permite beneficiarse de ella.

- **Denegación de ajustes razonables.** Según el artículo 2 de la Convención, constituye discriminación si se deniegan las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas (que no impongan una “carga desproporcionada o indebida”) cuando se requieran para garantizar el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de derechos humanos o libertades fundamentales.
- **Acoso.** Se produce un comportamiento no deseado relacionado con la discapacidad u otro motivo prohibido que tenga por objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo. Puede ocurrir mediante actos o palabras que tengan por efecto perpetuar la diferencia y la opresión de las personas con discapacidad.

82. Por otro lado, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad⁴² también define la discriminación contra las personas con discapacidad como: *toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.*

83. Este Alto Tribunal también se ha pronunciado respecto a los derechos de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad. La Primera Sala ha señalado que la regulación jurídica internacional y nacional sobre personas con discapacidad tiene como última finalidad evitar la discriminación y propiciar la igualdad, por lo que el análisis de toda normativa

⁴² ARTÍCULO I.

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por: [...]

2. Discriminación contra las personas con discapacidad

a) El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales. [...].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

que aborde el tema de las personas con discapacidad debe hacerse siempre desde la perspectiva de los principios de igualdad y no discriminación⁴³. Dichos principios son transversales y deben ser el eje en la interpretación que se haga de las normas que incidan en los derechos de las personas con discapacidad.

84. Asimismo, como premisa hermenéutica debe considerarse que las normas discriminatorias no admiten interpretación conforme. El razonamiento central de este argumento consiste en que la norma discriminatoria continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria, y por ello contraria al artículo 1º constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación. En otras palabras, se busca suprimir el estado de discriminación creado por el mensaje transmitido por la norma⁴⁴.

Análisis de la norma impugnada.

⁴³ Se cita en apoyo la tesis 1a. V/2013, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. La regulación jurídica tanto nacional como internacional que sobre personas con discapacidad se ha desarrollado, tiene como finalidad última evitar la discriminación hacia ese sector social y, en consecuencia, propiciar la igualdad entre individuos. Así, las normas en materia de discapacidad no pueden deslindarse de dichos propósitos jurídicos, por lo que el análisis de tales disposiciones debe realizarse a la luz de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación". Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página 630, registro digital 2002513.

⁴⁴ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 47/2015, de rubro y texto: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR. Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas. Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo". Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 21, agosto de dos mil quince, Tomo I, página 394, registro digital 2009726.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

85. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 113, párrafo segundo, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, que señala:

TÍTULO SÉPTIMO					
APROVECHAMIENTOS					
CAPÍTULO 1					
APROVECHAMIENTOS					
[...]					
Sección Primera. En materia de multas por faltas administrativas de policía					
Artículo 113. La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de falta de policía para el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec Oaxaca, se realizará en los términos de la ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma del reglamento en mención.					
Para el efecto de las fracciones anteriores se aplicará la siguiente tabla.					
N.	CÓDIGO	CONCEPTO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍAS PARA EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC OAXACA	MÍNIMO UMA	MÁXIMO UMA
[...]					
36	MPI-37	Dejar el encargado de la guarda o custodia de un enfermo mental, que este se traslade libremente en lugar público.	Artículo 13, fracción III	9.00	10.00
[...].					

86. El artículo transcrito prevé multas por faltas administrativas de policía, particularmente se establecen de 9 a 10 unidades de medida y actualización al encargado de la guarda o custodia de un “enfermo mental” que lo deje trasladarse libremente en lugar público.
87. Este Tribunal Pleno considera importante precisar que la norma impugnada, en primer lugar, se encuentra inserta en una ley de ingresos municipal, cuyo objeto es establecer los ingresos que percibirá la hacienda municipal por un ejercicio fiscal anualizado determinado. Por ello, su destinatario principal es la policía que aplicará la multa y, en ese caso, recaudará el ingreso previsto. En segundo lugar, la norma impugnada regula la conducta de las personas encargadas del cuidado de personas con alguna “enfermedad mental”, no así directamente de quienes padecen de alteraciones neuronales o conductuales que, en su interacción social, se encuentran con barreras para la inclusión plena, efectiva e igualitaria.⁴⁵

⁴⁵ **Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.**
Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

88. Por ello, como más adelante se analizará, debe privilegiarse el análisis sustantivo porque no sería dable exigir una consulta previa para personas con discapacidad sobre una norma que, por un lado, no las tiene como destinatarias y, por otro lado, aunque se argumentara que aborda *cuestiones relacionadas con ellas*, no es posible concebir cuál sería el objeto mismo de la consulta en cuestión. No puede, en este punto, pasarse por alto que la norma no se dirige a personas con discapacidad, sino que parte de considerarlas *enfermas mentales*, sanciona a las personas encargadas de su cuidado como si las personas con discapacidad fueran inimputables y, finalmente, prohíbe y penaliza su libre traslado, convirtiéndolo en la conducta que origina una sanción pecuniaria. Así, no sería viable ordenar una consulta respecto de una norma, de la naturaleza y con los destinatarios especificados, a todas luces discriminatoria y apartada del marco constitucional.
89. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. 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 la finalidad. Por último, la

X. Discapacidad Física. Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

XI. Discapacidad Mental. A la alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona, que aunado a una sucesión de hechos que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

XII. Discapacidad Intelectual. Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

XIII. Discapacidad Sensorial. Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. [...].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional⁴⁶.

90. Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la norma no cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, pues a través de la sanción dirigida hacia las personas que cuiden a quienes “padezcan de una enfermedad mental” no se observa algún propósito válido, sino más bien un apercebimiento que promueve la restricción en la libertad de tránsito de las personas con discapacidad e inobserva que toda persona con discapacidad debe tener igual reconocimiento como persona ante la ley y gozar de los mismos derechos que el resto de las personas, incluidos su personalidad y capacidad jurídicas, en condiciones de igualdad y en todos los ámbitos de su vida.
91. Lo anterior deriva del hecho de que la norma deja de reconocer la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad intelectual y toma un enfoque paternalista de la discapacidad que ya ha quedado superado, pues limita su derecho de libre tránsito al sujetarlo a la “supervisión o permiso” de diversa persona, mermando con ello su independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que impacta en su dignidad humana.

⁴⁶ Se cita en apoyo la tesis P./J. 10/2016 (10a.), de rubro y texto: “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, 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 constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. 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 la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de dos mil dieciséis, Tomo I, página 8, registro digital 2012589.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

92. De esta forma, el hecho de tener una discapacidad intelectual no debe ser motivo para no reconocer la capacidad jurídica de las personas y sustituir su voluntad, sino que, de ser necesario, se les debe brindar un sistema de apoyos que sean proporcionales a sus requerimientos con la finalidad de facilitar el ejercicio de su capacidad jurídica y su inclusión en la sociedad, evitando perpetuar su segregación.
93. Así, la norma transgrede el principio de igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1° constitucional, y al no haber superado la primera grada del escrutinio estricto, se **declara su invalidez**.
94. Finalmente, como ya se adelantó, si bien la norma refiere a personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera que no resulta factible el análisis oficioso de una consulta previa derivado de que el diseño de la norma, al tratarse de una sanción administrativa de carácter pecuniario, impacta únicamente de manera directa a las personas “encargadas de la guarda o custodia”, no así a las personas con discapacidad.

VI.4. Sanción por proferir injurias.

95. La Comisión accionante señala que el artículo 113, párrafo segundo, numeral 43, de la ley impugnada que prevé infracciones por proferir injurias con palabras, actitudes o gestos hacia los espectadores que asistan a espectáculos o diversiones es ambiguo e impreciso, por lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia administrativa sancionadora porque permite la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar, de forma discrecional, cuándo un comportamiento configura una conducta antijurídica.
96. Argumenta que la conducta antijurídica conlleva un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues el supuesto no es lo suficientemente claro y exhaustivo para brindar certeza jurídica a las personas destinatarias en relación con los comportamientos reprochables. En consecuencia, la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal que hace que el grado de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

afectación sea relativo a cada persona, de manera que, si para una persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.

97. Adicionalmente, advierte que la norma impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues sanciona a todas las personas actoras, jugadoras, músicas o auxiliares del espectáculo o diversión del que se trate, cuando profieran o expresen injurias mediante palabras, actitudes o gestos, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual. Si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales sino simbólicas. En consecuencia, el precepto constituye una medida de autocensura.
98. Los argumentos son **fundados**. Este Tribunal Pleno ha analizado normas de contenido similar en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019⁴⁷ y de manera reciente en la acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022⁴⁸ en las que se retomó lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 4/2006 que determinó que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo. En esos términos, la sanción administrativa

⁴⁷ Resueltas en sesión de 24 de octubre de 2019, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos [...] décimo, denominado “Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad”, en sus partes 1, denominada “Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas el respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad” [...] consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de diversos preceptos de Leyes de Ingresos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

⁴⁸ Resueltas el 17 de octubre de 2022, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado “Análisis de las normas que prevén la regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo”, consistente en declarar la invalidez del artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

99. Se precisó que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.
100. Se mencionó que la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.
101. No obstante, el crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales.
102. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos⁴⁹, aun

⁴⁹ Se cita en apoyo la tesis P./J. 99/2006, de rubro y texto: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

cuando su traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza⁵⁰.

103. Establecido lo anterior, el principio de taxatividad consiste en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; asimismo, se entiende como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1565, registro digital 174488.

⁵⁰ Se cita en apoyo la tesis 2a./J. 124/2018 (10a.), de rubro y texto: "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. En la jurisprudencia P./J. 99/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue contundente en precisar que tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza. En ese sentido, para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones: a) que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material), de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita. Sobre esas bases, no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos". Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 60, noviembre de dos mil dieciocho, Tomo II, página 897, registro digital 2018501.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

104. Este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2014⁵¹, ha establecido que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.
105. En ese sentido, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.
106. En los precedentes en comento, se señaló que el caso particular de las normas que establecen sanciones en el orden administrativo por proferir *“insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad”*, se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.
107. El artículo 6o. de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.
108. Al resolver el amparo directo 28/2010⁵², la Primera Sala definió el derecho al honor como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás

⁵¹ En sesión de 7 de julio de 2015, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo.

⁵² Resuelto el 23 de noviembre de 2011, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), en contra del emitido por el señor Ministro

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.

109. Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: (I) en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; y, (II) en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad⁵³.
110. Se dijo que, mientras en el aspecto subjetivo el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.
111. Sin embargo, se precisó que, en una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor⁵⁴.

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia quien formulará voto particular. El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se reserva el derecho de formular voto concurrente.

⁵³ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 118/2013 (10a.), de rubro y texto: “DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible definir al honor como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social. Todo individuo, al vivir en sociedad, tiene el derecho de ser respetado y considerado y, correlativamente, tiene la obligación de respetar a aquellos que lo rodean. En el campo jurídico esta necesidad se traduce en un derecho que involucra la facultad que tiene cada individuo de pedir que se le trate en forma decorosa y la obligación de los demás de responder a este tratamiento. Por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: a) en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; y b) en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad. En el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad. En el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, es decir, el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de dos mil catorce, Tomo I, página 470, registro digital 2005523.

⁵⁴ Se cita en apoyo la tesis 1a. CCXVIII/2009, de rubro y texto: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD. La función colectiva o social de la libertad de expresión y del derecho a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

112. Se indicó que, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas⁵⁵.

información debe tomarse en cuenta cuidadosamente cuando tales libertades entran en conflicto con otros derechos, típicamente con los llamados "derechos de la personalidad", entre los que se cuentan los derechos a la intimidad y al honor. La necesidad de que la relación instrumental entre las libertades de expresión e información y el adecuado desarrollo de las prácticas democráticas influya en la resolución de los conflictos de derechos que las involucran ha llevado en ocasiones a hablar de una "posición especial" de las mismas en las democracias constitucionales actuales. En cualquier caso, la resolución de los conflictos entre las libertades citadas y los derechos de la personalidad no parte cada vez de cero, sino que el operar del sistema jurídico va esclareciendo paulatinamente las condiciones bajo las cuales un argumento puede ser genuinamente presentado en nombre de la libertad de expresión, o cómo ciertas pretensiones concretas pueden conectarse argumentalmente con los fundamentos de determinadas formas de protección legal y constitucional. Ello da origen a la formación de un abanico más o menos extenso de reglas acerca de qué es y qué no es un equilibrio adecuado entre estos derechos a la luz de las previsiones constitucionales aplicables. Las más consensuadas de estas reglas están consagradas expresamente en los textos constitucionales o en los tratados de derechos humanos -como la prohibición de censura previa que hallamos en el artículo 7o. de la Constitución Federal o en el inciso 2 del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (que la permite sólo en casos excepcionales)- y otras van explicitándose a medida que los tribunales van resolviendo casos, incluidos aquellos en los que se examina la constitucionalidad de las reglas específicas contenidas en las leyes. No hay duda de que el legislador democrático puede dar especificidad a los límites a las libertades de expresión e imprenta previstos genéricamente en la Constitución, y que ni siquiera el Código Penal o la Ley de Imprenta pueden ser excluidos de raíz de entre los medios de que puede valerse a tal efecto, aunque cualquier regulación operada mediante normas penales debe ser analizada con extrema cautela. Sin embargo, también es indudable que la labor de ponderación legislativa efectuada ha de ser compatible con previsiones constitucionales que tienen fuerza normativa directa y que no dan carta blanca a las autoridades públicas para desarrollarlas, pues de lo contrario se pondría en riesgo el carácter suprallegal de los derechos fundamentales y se otorgarían atribuciones extraordinarias al legislador ordinario". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página 286, registro digital 165761.

⁵⁵ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 32/2013 (10a.), de rubro y texto: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo. Cuando las ideas expresadas tienen por objeto exteriorizar un sentir positivo o favorable hacia una persona, resulta inconcuso que no habría una intromisión al derecho al honor de la persona sobre la cual se vierten las ideas u opiniones. Lo mismo puede decirse de aquellas ideas que, si bien críticas, juzgan a las personas mediante la utilización de términos cordiales, decorosos o simplemente bien recibidos por el destinatario. Lo anterior evidencia que no existe un conflicto interno o en abstracto entre los derechos a la libertad de expresión y al honor. Así, el estándar de constitucionalidad de las opiniones emitidas en ejercicio de la libertad de expresión es el de relevancia pública, el cual depende del interés general por la materia y por las personas que en ella intervienen, cuando las noticias comunicadas o las expresiones proferidas redunden en descrédito del afectado, pues en caso contrario ni siquiera existiría un conflicto entre derechos fundamentales, al no observarse una intromisión al derecho al honor. Es necesario matizar que si la noticia inexacta involucra a figuras particulares en cuestiones particulares no tiene aplicación la doctrina de la "real malicia", funcionado en su reemplazo los principios generales sobre responsabilidad civil, lo cual opera de la misma forma cuando se trate de personas con proyección pública pero en aspectos concernientes a su vida privada. Ahora bien, la relación entre la libertad de expresión y los derechos de la personalidad, como el honor, se complica cuando la primera se ejerce para criticar a una persona, de forma tal que ésta se sienta agraviada. La complejidad radica en que el Estado no puede privilegiar un determinado criterio de decencia, estética o decoro respecto a las expresiones que podrían ser bien recibidas, ya que no existen parámetros uniformemente aceptados que puedan delimitar el contenido de estas categorías, por lo cual constituyen limitaciones demasiado vagas de la libertad de expresión como para ser constitucionalmente admisibles. De hecho, el debate en temas de interés público debe ser

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

113. Cabe mencionar que, tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia⁵⁶.

114. Establecido el parámetro anterior, se transcribe la norma impugnada para su análisis.

TÍTULO SÉPTIMO					
APROVECHAMIENTOS					
CAPÍTULO 1					
APROVECHAMIENTOS					
[...]					
Sección Primera. En materia de multas por faltas administrativas de policía					
Artículo 113. La determinación de las sanciones establecidas en esta sección para el cobro de multas que establece el reglamento de falta de policía para el Municipio de Santo Domingo Tehuantepec Oaxaca, se realizará en los términos de la ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma del reglamento en mención.					
Para el efecto de las fracciones anteriores se aplicará la siguiente tabla.					
N.	CÓDIGO	CONCEPTO	ARTÍCULO Y FRACCIÓN DEL REGLAMENTO DE FALTAS DE POLICÍAS PARA EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC OAXACA	MÍNIMO UMA	MÁXIMO UMA
[...]					
43	MPF-44	Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos, por parte de los actores, jugadores músicos o auxiliares de espectáculos o diversión.	Artículo 14, fracción III	5.00	15.00
[...]					

desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, abril de dos mil trece, Tomo 1, página 540, registro digital 2003304.

⁵⁶ Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el amparo directo 6/2009, en siete de octubre de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como en el amparo directo en revisión 2044/2008, en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

115. La norma prevé multas por la falta administrativa de policía consistente en que actores, jugadores, músicos o auxiliares injurien con palabras, actitudes o gestos a personas que asistan a un espectáculo o diversión, que van de cinco a quince unidades de medida y actualización.
116. Este Tribunal Pleno estima que tal regulación busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo expresiones que atenten contra el decoro de las personas, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.
117. Sin embargo, la forma en la que se encuentra redactado el supuesto normativo que da pie a la sanción, resulta en un amplio margen de apreciación para que la autoridad determine, de manera discrecional, qué tipo de injuria encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.
118. Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.
119. Por estas razones, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 113, párrafo segundo, numeral 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec.
120. Finalmente, es innecesario analizar el resto de los argumentos de los conceptos de invalidez ante la declaratoria de invalidez total de las disposiciones impugnadas⁵⁷.

⁵⁷ Se cita en apoyo la tesis P./J. 37/2004, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto". Consultable en el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

VII. EFECTOS.

121. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

122. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de los siguientes artículos de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec:

Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples.

- a. 65, fracciones XI y XII.

Sanción por mendicidad.

- b. 113, segundo párrafo, numeral 10.

Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad.

- c. 113, segundo párrafo, numeral 36.

Sanción por proferir injurias.

- d. 113, segundo párrafo, numeral 43.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

123. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta sentencia y las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca.
124. Aunado a ello, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se exhorta al Congreso del Estado de Oaxaca para abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.
125. **Notificaciones:** Deberá notificarse la presente sentencia al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

VIII. DECISIÓN.

126. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 65, fracciones XI y XII, y 113, párrafo segundo, numerales 10, 36 y 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, expedida mediante el DECRETO NÚM. 856, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de febrero de dos mil veintitrés, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes, así como al municipio encargado de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado “Cobros por búsqueda de información y expedición de copias simples”, consistente en declarar la invalidez del artículo 65, fracciones XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones diversas, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado “Sanción por mendicidad”, consistente en declarar la invalidez del artículo 113, párrafo segundo, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek por razones adicionales, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado “Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad”, consistente en declarar la invalidez del artículo 113, párrafo segundo, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado “Sanción por proferir injurias”, consistente en declarar la invalidez del artículo 113, párrafo segundo, numeral 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. El señor Ministro Pérez

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

Dayán votó en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y 3) notificar la presente sentencia al municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado de Oaxaca para abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2023

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 81/2023 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada** por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del **seis de noviembre de dos mil veintitrés. Conste.**

VAO/OCC/gmg