

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2025

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ
SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS
SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA
COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la invalidez de preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicadas en el Periódico Oficial local el uno de marzo de dos mil veinticinco.

Los problemas jurídicos que se plantean son los siguientes:

- 1. ¿Las normas que prevén cobros por certificación de copias, búsqueda de documentos y expedición de copias de documentos, no relacionadas con el derecho de acceso a la información, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal?
- 2. ¿Las normas que sancionan en el ámbito administrativo los escándalos en vía pública, gritos e insultos a la autoridad, violan el derecho a la seguridad y certeza jurídica?

INDICE TEMÁTICO

Apartado		Criterio y decisión	Pág.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	9
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se precisan las normas efectivamente impugnadas por la accionante.	10
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días naturales posteriores a la publicación de las normas impugnadas.	11

zM1RAxz52oQpm9vxK/98+gSJDRyCW3RHNZM3aD5BNkE=

IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por la Presidenta de la CNDH, quien acreditó su personalidad, ejerce la representación legal y alega violaciones a derechos humanos.	12
V.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	Se desestima la que hace valer el Ejecutivo local, en el sentido de que la acción es improcedente por inexistencia de violaciones a la Constitución Federal, pues la CNDH sí hace valer esas violaciones, lo cual debe ser materia del fondo.	14
VI.	ESTUDIO DE FONDO		14
VI.1	Cobros por servicios de expedición de copias, certificación y búsqueda de documentos en archivos municipales, no relacionadas con el derecho de acceso a la información.	Son inconstitucionales, pues violan el principio de <u>proporcionalidad tributaria</u> en las contribuciones reconocido en artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que las tarifas <u>no guardan una relación razonable con el costo que le genera al Estado la prestación del servicio</u> ; y violan el principio de seguridad jurídica, garantizado en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no especifican si la expedición de las copias serán por cada hoja o foja, o por expediente completo.	15
VI.2	Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada. (Escándalos en vía pública, gritos e insultos a la	Son inconstitucionales, porque se viola la seguridad jurídica, en la medida en que la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal y subjetivo, que hace que el grado de afectación sea	26

	<u>autoridad</u>)	relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, lo que genera un amplio margen de apreciación al operador jurídico para la actualización del supuesto normativo.	
		Las declaratorias de invalidez <u>surtirán efectos</u> a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de Oaxaca.	
VII.	EFFECTOS	Se <u>exhorta</u> al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad.	35
		Deberá notificarse el fallo a los <u>Municipios involucrados</u> , por ser los encargados de la aplicación de las normas invalidadas.	
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.	
		SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 52, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, 33, fracción III, y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, 64, fracción IX, en su porción normativa “o escandalizar”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, 81, fracción I,	36

en sus porciones normativas “Escándalo en la vía pública” y “gritos”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, y 69, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veinticinco.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2025

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS
SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA
COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintinueve de septiembre de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 42/2025**, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (en adelante “**CNDH**”), en contra de preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de **Oaxaca**, para el Ejercicio Fiscal **2025**, publicadas en el Periódico Oficial local el uno de marzo de dos mil veinticinco.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio depositado a través del buzón judicial el treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco y recibido el uno de abril siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹, la **CNDH** por conducto de su Presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra,

¹ Páginas 1 y 30 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

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

a) Cobros desproporcionados por servicios de reproducción de documentos:

1. *Artículo 52, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.*
2. *Artículo 33, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.*
3. *Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.*

b) Infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. *Artículo 64, fracción IX, en la porción normativa ‘o escandalizar’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.*
2. *Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.*
3. *Artículo 81, fracción I, en las porciones normativas ‘Escándalo en la vía pública’ y ‘gritos’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.*
4. *Artículo 69, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.*

Mencionados ordenamientos fueron publicados mediante los diversos decretos en el Periódico Oficial de esa entidad el día 1 de marzo de 2025.”

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La CNDH considera que las normas que combate son contrarias a los artículos 14, 16, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Conceptos

de

síntesis, lo siguiente:

- **PRIMERO.** Los artículos impugnados contenidos en Leyes de Ingresos de los Municipios de Santiago Astata, San Pedro Yaneri y San Pedro Tidaá, del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevén tarifas desproporcionales e injustificadas por la búsqueda y reproducción de copias y certificaciones de documentos (no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública), debido a que no atienden al costo que le representó al Estado la prestación de dichos servicios; además, algunas no son claras para los sujetos a los que se dirige. Por lo tanto, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de proporcionalidad tributaria y legalidad, reconocidos en la Constitución Federal.

La búsqueda de información es una actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento existente en el archivo de su dependencia, por lo que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que involucren un gasto para la dependencia que justifique el monto establecido por el Congreso local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

Por otro lado, las cuotas impugnadas por la reproducción de información en copias simples y certificadas vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, debido a que las tarifas no guardan relación directa con los gastos erogados por los Municipios involucrados para la prestación de tales servicios.

Al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, ese Alto Tribunal ha sostenido que conforme al artículo 134 constitucional, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

Bajo esa línea argumentativa, las normas impugnadas resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias ni con el costo que implica certificar un documento. Además, generan

incertidumbre jurídica a los destinatarios de las normas porque no se especifican si la cuota es por cada hoja o por la expedición del documento o expediente completo en copias simples o certificadas que obren en los archivos municipales, situación que permite la aplicación discrecional de la autoridad correspondiente, lo que coloca en situación de desventaja a las personas que solicitan esos servicios, pues no tendrán certeza sobre el costo a enterar.

Particularmente, en el caso del Municipio de Santiago Astata, se transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, porque el precepto no prevé expresamente si la cuota está cuantificada en pesos o unidades de medida actualizada, lo que impide que los contribuyentes tengan certeza plena de cuál es la cifra o valor específico que deberían cubrir por el servicio que reciban.

- **SEGUNDO. Los artículos impugnados contenidos en cuatro Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2025**, que establecen infracciones por realizar escándalo en la vía pública e insultar a autoridades, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

A. Infracciones por escándalos y gritos en espacios públicos.

Los preceptos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Santa María Nativitas, San Pedro Yaneri y Santo Domingo Zanatepec, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, pues permite que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona lleva a cabo actos o expresiones que constituye un “escándalo” o “gritos”, que la haga acreedora a la imposición de una sanción.

Es decir, permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera, porque permiten que para su determinación la autoridad sea la que califique las conductas, basándose en componentes éticos, morales, religiosos, de condición social, preferencia sexual, o una idea preconcebida sobre lo que es el “orden”, entre otros, es decir, aspectos subjetivos sobre los cuales se valorará si se actualiza o no las hipótesis de sanción previstas.

B. Insultos a las autoridades.

La Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía sanciona conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como insultos para cualquier autoridad, la cual busca prevenir, y en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las autoridades, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la

afirmación que hace de su propia dignidad.

El vocablo empleado por la legislatura oaxaqueña es demasiado amplio y ambiguo que impide conocer con claridad cuáles serán los supuestos que efectivamente se sancionarán, pues el hecho de que el Congreso

local haya descrito como infracción la comisión de insultos a cualquier autoridad implica un sinnúmero de supuestos que podrían actualizar la conducta; no obstante, la calificación de si constituye o no una conducta ilícita corresponde única y exclusivamente a las personas que la reciben.

Además, debe resaltarse que ese Alto Tribunal ya ha declarado la invalidez de normas idénticas a la ahora controvertida, como lo fue en la acción de inconstitucionalidad 81/2023.

En esa línea argumentativa, ese Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 70/2019, 62/2023, 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 106/2023, 131/2023, 135/2023, entre otras, ha determinado que la redacción de aquellos preceptos que sancionan el proferir insultos o agresiones verbales resultan en un amplio margen de apreciación para las autoridades para determinar de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto encuadraría en dicho supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

4. **Radicación y turno del asunto.** Mediante proveído de dos de abril de dos mil veinticinco, la entonces Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **42/2025**, y turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento, de acuerdo con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.
5. **Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite la demanda relativa por acuerdo de diez de abril de dos mil veinticinco, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia

certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial local en el que conste su publicación; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción, formularan el pedimento que les corresponde.

6. **Informe del Poder Legislativo de Estado de Oaxaca.** Mediante oficio recibido el veintidós de mayo de dos mil veinticinco en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal², Benjamín Viveros Montalvo, en su carácter de Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de Oaxaca, rindió el informe solicitado, en el cual manifestó, en esencia, lo siguiente:

- Los actos legislativos que culminaron con la expedición de las leyes de ingresos están debidamente fundados y motivados, ya que el Congreso local actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Federal y local le confieren, resultando ser autoridad competente para legislar sobre los ramos que sean competencia del Estado.
- Las normas impugnadas no son contrarias al principio de seguridad jurídica, ni al principio de proporcionalidad, toda vez que se establecen cuotas por derechos por prestación de servicios públicos, cuyo objeto es la recaudación que realiza el Municipio por la expedición de certificaciones, constancias, legalizaciones y demás certificaciones que estén dentro del ámbito de competencia del Municipio.
- El hecho de que las disposiciones normativas no se encuentren definidas de manera expresa, ello no es suficiente para declarar su inconstitucionalidad, pues si bien es cierto, que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar ambigüedad y confusión, de un análisis de la Constitución Federal, no se advierte como requisito que el legislador ordinario tenga que definir los vocablos utilizados, por lo que el hecho de que no se establezcan conceptos específicos, no toma de inconstitucional una norma.

² Foja 9 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

7. Informe

del

recibido el veintitrés de mayo de dos mil veinticinco en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal³, Geovany Vásquez Sagrero, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en representación de dicho Poder, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

Causal de improcedencia.

- Se advierte la improcedencia de la acción por la inexistencia de violaciones a la Constitución Federal, ya que la imposición del pago de derechos o multas, derivan de la potestad que inviste al Estado para cubrir el gasto público y sancionar actos derivados del incumplimiento de deberes u obligaciones jurídicas, sin que esto transgreda el derecho a la seguridad jurídica, igualdad o principios de legalidad, taxatividad, proporcionalidad y equidad tributaria, por lo que, atento a ello, lo procedente es sobreseer la acción.

En cuanto al fondo.

- Las porciones normativas impugnadas no vulneran el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, puesto que el Congreso del Estado de Oaxaca ejerció sus facultades constitucionales y legales para establecer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto de los Municipios.

La parte accionante no establece concretamente como es que las leyes de ingresos municipales impugnadas transgreden los citados preceptos normativos, máxime que ignora la totalidad de erogaciones que realiza el Municipio, como el gasto de tinta, papel, electricidad, gasto corriente, insumos de papelería, personal humano, lo anterior de manera enunciativa, más no limitativa.

Asimismo, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos.

³ Foja 32 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

De igual manera, no se vulnera el derecho humano de acceso a la información pública, pues se entiende como tal la consulta a la información que se encuentra en poder de la autoridad y que ésta no imponga un costo por la simple consulta y, en el caso, los cobros que se prevén derivan de la reproducción de constancias de información, sin que puedan considerarse desproporcionados, pues atiende a los gastos por recursos humanos y materiales.

- Las normas impugnadas que imponen multas por escándalos en vía pública e insultos a la autoridad en uso de sus funciones no vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad, establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

El promovente no realiza un adecuado análisis de las palabras y/o conductas que le causan molestia, toda vez que en su escrito se limita a justificar sus razonamientos sólo respecto de lo establecido en el texto legal, sin ampliar su panorama sobre la finalidad de dicha norma y sin realizar el estudio de los derechos y principios que busca proteger dentro del orden público; asimismo, debió realizar un análisis respecto del lugar, tiempo y modo en el que se aplican las normas, ya que si solo se estudian esos extractos de la ley quedaría en un bagaje.

De las normas que le causan molestia a la accionante no es posible observar algún grado excesivo de imprecisión o confusión, pues en ellas es clara la conducta y la sanción que será impuesta.

Las normas plasmadas prevén proteger lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal el cual 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 mora, la vida privada o derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. En ese sentido, si alguna persona realiza algún acto o conducta que afecte estos derechos estaría vulnerando la integridad, la dignidad y el honor de las personas o autoridades, generando una alteración al orden público, mismo que el Estado debe garantizar.

Es una obligación de los ciudadanos el respeto a ese bien común general que les permite vivir en el ejercicio de sus libertades y derechos en los que se fundamenta también la actuación del Estado, de modo que a la vez, es obligación de la ciudadanía cumplir con ello para que permanezca o se desarrolle, por lo tanto, es garantía y justificación del propio Estado el poder limitar las acciones individuales que vulneren o contraríen ese estado de

equilibrio o de paz social en que los diversos intereses individuales confluyen.

Se estima que contrario a lo afirmado por la accionante en relación con que las porciones normativas tildadas de inconstitucionales no contemplan algún grado de discrecionalidad en favor de la autoridad municipal, pues los supuestos son claros cuando se establece “Faltas a la autoridad” e “Insultar autoridades municipales y en general”.

En consecuencia, de las palabras utilizadas por el legislador no es posible observar algún grado excesivo de confusión e imprecisión sobre los actos que serán motivo de la imposición de alguna sanción, es así que lo mencionado por la oferente resulta infundado, toda vez que no analiza las distintas circunstancias y el entorno en el que se aplican las distintas leyes, sino que solo se centra en lo que emana de la ley, dejando de lado realizar el análisis pertinente.

No existe algún grado de discrecionalidad como alega la accionante, pues estamos ante faltas administrativas en la que se pondera el bien público y el derecho al honor de las personas entre acciones, expresiones, agravios o palabras que atenten contra su dignidad.

8. **Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdos de veintidós y veintiséis de mayo de dos mil veinticinco, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, respectivamente; y, finalmente en el último proveído, fijó un plazo de cinco días hábiles para que las partes formularan alegatos.
9. **Pedimento de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Las referidas dependencias no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.
10. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de uno de julio de dos mil veinticinco la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, 1o., de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de esa Norma Fundamental⁵, y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro, así como el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 2/2025 (12^a) de tres de septiembre de dos mil veinticinco, del Pleno de la SCJN, en el que se precisan los asuntos de su competencia y los que se delegan a otros órganos jurisdiccionales federales⁷, toda vez que la **CNDH**, promueve su demanda contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“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. [...].”

⁵ **Ley Reglamentaria de la materia.**

“Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”

⁶ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

“Artículo 16. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

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. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada; [...].”

⁷ **“Acuerdo General 2/2025 (12a).**

“SEGUNDO. Competencia reservada del Pleno de la SCJN. La SCJN conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, así como los recursos interpuestos en éstas. (...).”

12.La

CNDH

contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicadas en el Periódico Oficial local el uno de marzo de

dos mil veinticinco, cuyas impugnaciones divide en dos temas concretos:

13. **A) Cobros por servicios de certificación de copias, búsqueda de documentos y expedición de copias de documentos, no relacionados con el derecho de acceso a la información.**

1. **Artículo 52, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec.
2. **Artículo 33, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez.
3. **Artículo 41, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán.

14. **B) Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada. (Escándalos en vía pública, gritos e insultos a la autoridad)**

1. **Artículo 64, fracción IX, en la porción normativa “o escandalizar”**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca.
2. **Artículo 44, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez.
3. **Artículo 81, fracción I, en las porciones normativas “Escándalo en la vía pública” y “gritos”**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán.
4. **Artículo 69, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula.

III. OPORTUNIDAD

15. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos⁸ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el **sábado uno de marzo de dos mil veinticinco**, por lo que el plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del domingo dos al lunes treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco**.
17. El cómputo se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Marzo 2025						
						<u>1</u>
<u>2</u>	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27	28	29
30	<u>31</u>					

18. En ese sentido, si la demanda promovida por la **CNDH** se depositó en el buzón judicial el **treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco** y fue recibida al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹, se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

⁸ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
“**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.
(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”
⁹ Fojas 1 y 30 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

zM1RAxz52oQpm9vxK/98+gSJDRyCW3RHNZM3aD5BNkE=

IV. LEGITIMACIÓN

19. De acuerdo
- Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰, la **CNDH** es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia¹¹ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.
20. En el caso, la demanda la suscribe María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la **CNDH**, quien exhibió copia certificada del acuerdo de su designación por el Senado de la República de doce de noviembre de dos mil veinticuatro¹²; y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹³, dicha funcionaria ejerce la representación legal y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

¹⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
“**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; [...]”

¹¹ **Ley Reglamentaria de la materia.**
“**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de las personas funcionarias que, en términos de las normas que les rigen, estén facultadas para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]”

¹² Foja 31 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

¹³ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**
“**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”

21. Por tanto, si en el caso la Comisión accionante promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en **Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal de 2025**, e insiste que esas normas resultan violatorias a derechos humanos, en concreto al derecho de seguridad jurídica, así como al principio de proporcionalidad en las contribuciones; es de concluirse que **cuenta con legitimación para impugnarlos**.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

22. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca hace valer en su informe la improcedencia de esta acción por inexistencia de violaciones a la Constitución Federal, lo que actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria que rige a las acciones de inconstitucionalidad.
23. Lo anterior debe **desestimarse**, pues de la revisión de la demanda inicial se advierte que la **CNDH** hace valer violación a los artículos 14, 16, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad de las contribuciones, lo cual, en todo caso, **debe ser materia del estudio de fondo de la sentencia**, acorde con la jurisprudencia **P./J. 36/2004**¹⁴, de este Tribunal Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”**

VI. ESTUDIO DE FONDO

¹⁴ **Jurisprudencia P./J. 36/2004**, de texto: “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.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004, página 865, registro 181395.

24. El análisis
realizará, por cuestión de método, conforme
a los siguientes apartados:

CONSIDERANDO	TEMA
VI.1	Cobros por servicios de <u>expedición de copias, certificación y búsqueda de documentos en archivos municipales, no relacionadas con el derecho de acceso a la información.</u>
VI.2	Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada. <u>(Escándalos en vía pública, gritos e insultos a la autoridad).</u>

VI.1. Cobros por servicios de expedición de copias, certificación y búsqueda de documentos en archivos municipales, no relacionados con el derecho de acceso a la información.

25. En su primer concepto de invalidez, la **CNDH** impugna los artículos: 1) **52, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec; 2) **33, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; y 3) **41, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, todos del Estado de Oaxaca, para 2025, en los cuales alega que se prevén cobros injustificados y desproporcionales por la búsqueda y reproducción de copias y certificaciones de documentos, debido a que no atienden al costo que le representó al Estado la prestación de dichos servicios, y aduce la violación al principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias ni con el costo que implica certificar un documento.

26. Asimismo, aduce que generan incertidumbre jurídica a los destinatarios de las normas porque no se especifican si la cuota es por cada hoja o por la expedición del documento o expediente completo en copias simples o certificadas que obre en los archivos municipales, situación que permite la aplicación discrecional de la autoridad correspondiente, lo que coloca en situación de desventaja a las personas que solicitan esos servicios, pues no tendrán certeza sobre el costo a enterar.
27. Las normas impugnadas por la accionante establecen lo siguiente:

1	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ASTATA, TEHUANTEPEC, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2025						
“TÍTULO QUINTO DE LOS DERECHOS (...) CAPÍTULO II DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS Sección Primera. Por Certificaciones, Constancias y Legalizaciones (...) Artículo 52. El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota</th></tr><tr><td>I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>50.00</td></tr><tr><td>(...).</td><td></td></tr></table>		Concepto	Cuota	I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00	(...).	
Concepto	Cuota						
I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00						
(...).							
2	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO YANERI, IXTLÁN DE JUÁREZ, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2025						
“TÍTULO QUINTO DERECHOS (...) CAPÍTULO II DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS Sección Primera. Certificaciones, Constancias y Legalizaciones							

(...) Artículo 33. <i>El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</i>							
<table><tr><th>CONCEPTO</th><th>CUOTA EN PESOS</th></tr><tr><td>(...)</td><td>(...)</td></tr><tr><td>III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal.</td><td>25.00”</td></tr></table>		CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	(...)	(...)	III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	25.00”
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS						
(...)	(...)						
III. Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	25.00”						
3	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE <u>SAN PEDRO TIDAÁ</u> , NOCHIXTLÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2025						
“TÍTULO QUINTO DERECHOS (...) CAPÍTULO II DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS Sección Primera. Certificaciones, Constancias y Legalizaciones (...) Artículo 41. <i>El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:</i>							
<table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr><tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.</td><td>20.00</td></tr><tr><td>(...)</td><td>(...)”</td></tr></table>		Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00	(...)	(...)”
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	20.00						
(...)	(...)”						

28. De lo visto, se desprende que las normas impugnadas establecen cobros por servicios de expedición de copias simples, certificaciones y búsqueda de documentos existentes en archivos de oficinas municipales, cuyas tarifas son de \$20.00 (veinte pesos 00/100 M.N.), \$50.00 (cincuenta pesos 00/100 M.N.) y \$25.00 (veinticinco pesos 00/100 M.N.), respectivamente.
29. Al respecto, es necesario precisar que es criterio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las disposiciones que

no están vinculadas a los procedimientos de acceso a la información pública no deben analizarse a la luz del principio de gratuidad en materia de acceso a la información, sino en función al principio de proporcionalidad tributaria¹⁵.

30. En el caso, de la lectura de las normas impugnadas se advierte con claridad que los cobros previstos **no se encuentran vinculadas con el ejercicio del derecho de acceso a la información**, toda vez que de manera consistente el legislador local los clasificó como **derechos por servicios**, lo que se corrobora por su ubicación dentro del Título Quinto. De los Derechos, Capítulo II. Derechos por la Prestación de Servicios, en las respectivas leyes de ingresos municipales analizadas. De tal manera que, ante la certidumbre señalada, **lo procedente es analizar las normas a la luz de los principios tributarios** y no bajo la óptica del principio de gratuidad en materia de acceso a la información.
31. Establecido lo anterior, resulta **fundado** lo que alega la accionante.
32. **Este Tribunal Pleno ya ha analizado normas de contenido similar a las impugnadas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020, 105/2020, 185/2021, 186/2021, 1/2022¹⁶ y 5/2022¹⁷, 44/2022 y**

¹⁵ Similar estudio realizó el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad **27/2021** y su acumulada **30/2021** en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, **35/2021** en sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, **105/2020** en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, **93/2020** en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte y **107/2020** en sesión de trece de octubre de dos mil veinte.

¹⁶ **Acción 1/2022**, resuelta el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento treinta y uno del proyecto original -que conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento veintiocho-, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (Ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certificadas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y Presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

¹⁷ **Acción 5/2022**, resuelta el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento veintinueve del proyecto original —que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento treinta—, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (Ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certificadas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el

sus acumuladas 45/2022 y 48/2022¹⁸,
37/2022 y su acumulada 40/2022¹⁹,
42/2022²⁰, y, de manera reciente, las
diversas 104/2023 y su acumulada
105/2023²¹, 135/2023²² y 68/2024 y su
acumulada 69/2024.²³

quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y Presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

¹⁸ **Acción 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022**, resuelta en sesión de 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 (Ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado “COBROS POR REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA”, consistente en declarar la invalidez de los artículos analizados en las porciones respectivas. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

¹⁹ **Acción 37/2022 y su acumulada 40/2022**, resuelta en sesión de 18 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del cincuenta y ocho al sesenta y cinco del proyecto original, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del treinta y nueve al cuarenta y uno del proyecto original, Ortiz Ahlf en contra de la metodología y algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso b), denominado “Búsqueda de información, expedición de copias y certificaciones”, consistente en declarar la invalidez de las normas analizadas en las porciones respectivas. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

²⁰ **Acción 42/2022**, resuelta en sesión de 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 (Ponente), 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 analizados en las porciones respectivas.

²¹ **Acción 104/2023 y su acumulada 105/2023**, resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (Ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos 134 y 135, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos, no relacionadas con el derecho de acceso a la información”, consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de Leyes de Ingresos del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

²² **Acción 135/2023**, resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (Ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 53, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Cobros por

33. En dichos precedentes se ha sostenido que, para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas **derechos**, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.
34. 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 servicio.
35. En esos términos, por lo que respecta a la expedición de **copias simples**, este Pleno ha observado que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado.
36. Por lo que **el costo de los materiales debe estar justificado de manera objetiva y razonable**, ya que este Pleno ha aceptado que, en el proceso creativo, el legislador no debe exponer, necesariamente, todas las razones con base en las que actúa, pero en este tipo de casos

servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos”, consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de Leyes de Ingresos del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

²³ **Acción 68/2024 y su acumulada 69/2024**, resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose del párrafo 65, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Cobros por servicios de búsqueda de documentos y la expedición de copias y certificaciones de documentos, no relacionadas con el derecho de acceso a la información”, consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de Leyes de Ingresos del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024. La señora Ministra Batres Guadarrama y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los insumos que utiliza el Estado. En suma, el legislador local debe justificar la cuota o tarifa correspondiente atendiendo al costo de los materiales que utilice para reproducir información.

37. Entonces, cobrar las cantidades previstas por el legislador por la reproducción de documentación en copias simples, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, o que el legislador no haya justificado en forma alguna la tarifa respectiva **resulta desproporcionado e inequitativo**, pues no responde al gasto que efectuó el Estado y/o Municipio para brindar el servicio ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie sin especificar si es por cada hoja o por un expediente completo.
38. Atento a ello, el hecho de que en los artículos impugnados se establezcan las citadas cuotas **no guardan una relación razonable con el costo que para el Estado representa dicha prestación**.
39. En lo que respecta a los **cobros por servicios de búsqueda de información generada o resguardada por dependencias o archivos municipales**, e incluso **con su consecuente certificación**, es de destacarse que este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 55/2023**²⁴, en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, así como las diversas **18/2023 y su acumulada 25/2023**²⁵, en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, ha declarado la invalidez de ese tipo de normas y ha reconocido que, a la

²⁴ **Acción 55/2023**, resuelta en sesión de 24 de agosto de 2023, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo (Ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

²⁵ **Acción 18/2023 y su acumulada 25/2023**, resuelta en sesión de 29 de agosto de 2023, por unanimidad de votos.

luz de los principio tributarios que derivan del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, tales cobros **no resultan proporcionales**, al no guardar un equilibrio razonable con el costo de los materiales para la prestación de ese servicio, en la medida en que **la búsqueda de datos o información requiere menores recursos que la expedición de copias simples o lo que implica certificar un documento, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin que ello genere costos adicionales para el Estado.**

40. En cuanto al servicio de **expedición de copias certificadas y certificaciones de documentos**, que no se relacionan con el derecho de acceso a la información, este Alto Tribunal ha sostenido que deben ser analizados a la luz del principio de justicia tributaria y no del principio de gratuidad, 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 servicio.

41. Dicho criterio está reflejado en las **jurisprudencias P./J. 2/98²⁶ y P./J.3/98²⁷**, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: ***“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”*** y ***“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA”***, respectivamente.

²⁶ **Jurisprudencia P./J. 2/98.** Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro 196934.

²⁷ **Jurisprudencia P./J.3/98.** Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro 196933.

42. Por su parte,

Nación han precisado lo siguiente:

- Que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.
- A diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.
- La fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. Luego de esas consideraciones concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y, después de confrontarlo, reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.
- El servicio que presta el Estado en este supuesto se traduce en la expedición de copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.
- A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que, para que la cuota aplicable sea proporcional, debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

43. Tales consideraciones dieron origen a la jurisprudencia **1a./J. 132/2011**²⁸ de la entonces Primera Sala, así como a la tesis **2a. XXXIII/2010**²⁹ de la extinta Segunda Sala, ambas de este Tribunal Constitucional.
44. Visto lo anterior, a consideración de este Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan **desproporcionales**, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio.
45. En efecto, como se destacó, las leyes de ingresos de los Municipios de San Pedro Tidaá y Santiago Astata, prevén cobros por servicios de expedición de copias simples, así como certificaciones de documentos existentes en archivos de oficinas municipales, con tarifas de \$20.00 (veinte pesos 00/100 M.N.) y \$50.00 (cincuenta pesos 00/100 M.N.), respectivamente; sin embargo, no se advierte razonabilidad entre el costo de los materiales usados, el costo que implica certificar un documento ni el gasto efectivamente erogado por el ente municipal para prestar el servicio, de donde deriva que estos cobros resultan **desproporcionados**, pues **no responden al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio.**
46. Asimismo, por lo que respecta al cobro de \$25.00 (veinticinco pesos 00/100 M.N.) por la ***“Búsqueda de documentos en el archivo municipal”*** contenida en la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, el cobro resulta **desproporcional** porque la simple búsqueda de información requiere menores recursos que la expedición de copias simples o su certificación, siendo suficiente que el funcionario lo realice

²⁸ Jurisprudencia **1a./J. 132/2011 (9a.)**, de rubro y texto: ***“DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).”***, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077 y registro digital 160577.

²⁹ Tesis **2a. XXXIII/2010**, de rubro y texto: ***“DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.”***, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274 y registro 164477.

sin generar costos adicionales en su operación ordinaria.

47. Ello es entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para el Estado**, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado. En todo caso, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por la prestación del servicio, de lo contrario se vulneraría el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
48. Cabe señalar que las normas impugnadas, en general, no especifican si la expedición de las copias serán por cada hoja o foja, o por expediente completo, lo que en todo caso resulta **violatorio al principio de seguridad jurídica**, garantizado en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues ello puede generar arbitrariedades en el cobro respectivo, ya que se deja a la discrecionalidad de la autoridad su determinación, con independencia del número de hojas que implique expedir o certificar un documento o expediente.
49. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de los artículos: **52, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec; **33, fracción III**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; y **41, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, todos del Estado de **Oaxaca**, para el Ejercicio Fiscal **2025**.

VI.2. Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada. (Escándalos en vía pública, gritos e insultos a la autoridad).

50. En su segundo concepto de invalidez, la **CNDH** impugna los artículos: 1) **64, fracción IX, en la porción normativa “o escandalizar”**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca; 2) **44, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; 3) **81, fracción I, en las porciones normativas “Escándalo en la vía pública” y “gritos”**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán; y 4) **69, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, todos del Estado de Oaxaca, para 2025, respecto de los cuales argumenta que se vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de taxatividad, establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, toda vez que se trata de regulaciones indeterminadas que permiten a la autoridad determinar discrecionalmente cuándo una persona lleva a cabo actos o expresiones bajo los supuestos que las normas prevén y que hagan a una persona sujeta de sanción.
51. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

1	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE <u>SANTA MARÍA NATIVITAS</u> , COIXTLAHUACA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2025
“TÍTULO SEXTO APROVECHAMIENTOS CAPÍTULO ÚNICO APROVECHAMIENTOS (...) Sección Primera. Multas Artículo 64. Se consideran multas las faltas administrativas que	

cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:	
Concepto	Cuota en pesos
(...)	
IX. Reñir o escandalizar en lugares, vías, espectáculos o reuniones públicas, así como oponerse, resistir, obstaculizar o contravenir una medida de seguridad;	500.00
(...)”	
2	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO YANERI, IXTLÁN DE JUÁREZ, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2025
“TÍTULO SÉPTIMO APROVECHAMIENTOS CAPÍTULO ÚNICO APROVECHAMIENTOS Sección Única. Multas ARTÍCULO 44. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
I. Escándalo en vía pública.	200.00
(...)”	
3	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ZANATEPEC, JUCHITÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2025
“TÍTULO SÉPTIMO APROVECHAMIENTOS CAPÍTULO I APROVECHAMIENTOS Sección Primera. Multas Artículo 81. El Municipio percibirá ingresos, por las siguientes faltas administrativas:	
CONCEPTO	Cuota en pesos
I. Escándalo en la vía pública, riñas, peleas, gritos	530.00
(...)”	
4	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN GUELAVÍA, TLACOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2025
“TÍTULO SÉPTIMO	

APROVECHAMIENTOS CAPÍTULO I APROVECHAMIENTOS Sección Primera. Multas Artículo 69. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:	
Concepto	Cuota en pesos
(...)	
VI. Insultos a la Autoridad en uso de sus funciones	500.00
(...)”	

52. Atento a ello, de la revisión de las normas impugnadas se pueden distinguir los siguientes supuestos:

- En los Municipios de Santa María Nativitas, San Pedro Yaneri y Santo Domingo Zanatepec, se prevén como faltas administrativas **“Escandalizar”, “Escándalo en vía pública” y “gritos”**.
- En el Municipio de San Juan Guelavía, se sancionan los **“Insultos a la autoridad en uso de sus funciones”**.

53. Visto lo anterior, **el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado normas de contenido similar a las impugnadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019³⁰, 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022³¹, 94/2020³², 53/2023 y su acumulada 62/2023³³ y, de manera reciente, las diversas**

³⁰ **Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**, resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³¹ **Acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022**, resuelta en sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, 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 Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

³² **Acción de inconstitucionalidad 94/2020**, resuelta en sesión de treinta de noviembre de dos mil veinte. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

³³ **Acción de inconstitucionalidad 53/2023 y su acumulada 62/2023**, resuelta en sesión de tres de octubre de dos mil veintitrés, por unanimidad de nueve votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

104/2023 y su acumulada 105/2023³⁴,
135/2023³⁵ y 68/2024 y su acumulada
69/2024.³⁶

54. En primer 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.
55. 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.
56. 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

³⁴ **Acción de inconstitucionalidad 104/2023 y su acumulada 105/2023**, resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³⁵ **Acción de inconstitucionalidad 135/2023**, resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³⁶ **Acción de inconstitucionalidad 68/2024 y su acumulada 69/2024**, resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro, por mayoría de diez votos. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

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.

57. No obstante, se dijo, 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 Federal, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales de las personas.
58. 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 acudir a **los principios penales sustantivos**, aun 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 naturaleza**.³⁷
59. Asimismo, se destacó que 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

³⁷ Atendiendo al criterio del Tribunal Pleno contenido en la jurisprudencia **P./J. 99/2006**, de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, registro 174488; así como el de la Segunda Sala en la jurisprudencia **2a./J. 124/2018 (10a.)**, de rubro: **“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”**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 60, noviembre de 2018, tomo II, página 897, registro 2018501.

de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

60. Al respecto, **inconstitucionalidad 95/2014**³⁸, estableció que 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.
61. Bajo esa lógica, 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.
62. Dicho lo anterior, de manera particular, respecto a las normas que sancionan insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la referida **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**, destacó que se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.

³⁸ **Acción de inconstitucionalidad 95/2014**, resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

63. En efecto, el artículo 60. 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.
64. La entonces Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el **amparo directo 28/2010** en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil once, definió el “**derecho 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.
65. Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: **(1)** 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; **(2)** en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad³⁹.
66. De acuerdo con ello, en el **aspecto subjetivo**, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que, 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.
67. Además, se razonó que, en una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición

³⁹ Lo anterior tiene sustento en la **tesis 1a. XXI/2011 (10a.)**, de rubro: “**DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, página 2906, registro 2000083.

preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor⁴⁰.

68. Aunado a
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, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas⁴¹.
69. Cabe mencionar que, tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia 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 tolerancia⁴².
70. En ese sentido, las normas que sancionan proferir insultos, faltas de respeto, agresiones verbales a la autoridad municipal; o bien, dirigir palabras lascivas, obscenas, altisonantes o signos obscenos a cualquier persona, buscan prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, y en concreto, en el ámbito de la justicia cívica, aquellas expresiones

⁴⁰ Tesis 1a. CCXVIII/2009, de rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 286, registro 165761.

⁴¹ Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 32/2013 (10a.), de rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 540, registro 2003304.

⁴² Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el **amparo directo 6/2009**, en sesión de 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.

que atenten contra el decoro de las personas, incluyendo a la autoridad en general, 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.

71. Sin embargo, lo cierto es que, en el caso concreto, el **artículo 69, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, que sanciona los ***“Insultos a la Autoridad en uso de sus funciones”***, su redacción resulta en un amplio margen de apreciación al juez cívico para determinar, de manera discrecional, qué tipo de insulto, o bien, ofensa, injuria o falta de respeto, encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.
72. 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.
73. Asimismo, este Pleno considera que las normas impugnadas de los Municipios de Santa María Nativitas, San Pedro Yaneri y Santo Domingo Zanatepec, que sancionan ***“Escandalizar”***, el ***“Escándalo en vía pública”***, así como los ***“gritos”***, también son inconstitucionales, pues, producen inseguridad jurídica en la medida en que otorgan un amplio margen de apreciación al operador jurídico para, atendiendo a su propia estimación, determinar la actualización del supuesto normativo.
74. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidéz de los artículos **64, fracción IX, en la porción normativa “o escandalizar”**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de

Coixtlahuaca; **44, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; **81, fracción I, en las porciones normativas “Escándalo en la vía pública” y “gritos”**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán; y **69, fracción VI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, todos del Estado de **Oaxaca**, para el Ejercicio Fiscal **2025**.

VII. EFECTOS

75. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, deben fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.
76. **Declaratoria de invalidez.** Atento a ello, se declara la **invalidez** de los preceptos precisados en el apartado VI de este fallo.
77. **Fecha en que surtirán efectos la invalidez.** Las declaratorias de invalidez decretadas **surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.**
78. **Exhorto al Poder Legislativo demandado.** En virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se exhorta al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca** para que, en posteriores medidas legislativas similares a la que fue

analizada en esta sentencia, en el marco de su libertad configurativa y tomando en cuenta las consideraciones de esta sentencia, determine, de manera fundada y motivada, las cuotas o tarifas mediante un método objetivo y razonable.

79. Finalmente, **deberá notificarse la presente sentencia a los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas.

VIII. DECISIÓN

80. Por lo expuesto y fundado, 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 52, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, 33, fracción III, y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, 64, fracción IX, en su porción normativa 'o escandalizar', de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, 81, fracción I, en sus porciones normativas 'Escándalo en la vía pública' y 'gritos', de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, y 69, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de marzo de dos mil veinticinco.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos 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, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, 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 causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra por razones diversas, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama por razones diversas, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Cobros por servicios de expedición de copias, certificación

y búsqueda de documentos en archivos municipales, no relacionadas con el derecho de acceso a la información”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 52, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Astata, Distrito de Tehuantepec, 33, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, y 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tidaá, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025. La señora Ministra Herrerías Guerra anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada (Escándalos en vía pública, gritos e insultos a la autoridad)”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yaneri, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, 64, fracción IX, en su porción normativa ‘o escandalizar’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, 81, fracción I, en sus porciones normativas ‘Escándalo en la vía pública’ y ‘gritos’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Zanatepec, Distrito de Juchitán, y 69, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025. Las señoras Ministras Herrerías Guerra y Batres Guadarrama anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca y 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas. El señor Ministro Guerrero García anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Ortiz Ahlf, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en posteriores medidas legislativas similares a las analizadas, en el marco de su libertad configurativa y tomando en cuenta las consideraciones de esta sentencia, determine, de manera fundada y motivada, las cuotas o tarifas mediante un método objetivo y razonable. Las personas Ministras Esquivel Mossa, Batres Guadarrama y Figueroa Mejía votaron en contra. El señor Ministro Guerrero García anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2025

El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ

PONENTE

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA