

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2025

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

Los problemas jurídicos que se plantean son los siguientes:

- 1. ¿Debe sobreseerse por inexistencia de las normas impugnadas, respecto de los artículos 45 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, con apoyo en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?
- 2. ¿Las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público cuya base es el consumo de energía eléctrica violan la competencia federal, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, acorde con los artículos 31, fracción IV, y 73, fracción X, todos de la Constitución Federal?
- 3. ¿Las normas que sancionan en el ámbito administrativo expresar palabras altisonantes, procaces, o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos y causar escándalo, 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.	8
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se precisan las normas efectivamente impugnadas por la accionante y se sobresee respecto de los artículos 45 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Nochixtlán,	9

		Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, al no acreditarse su existencia.	
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.	12
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.	13
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.	15
VI.	ESTUDIO DE FONDO		16
VI.1	Cobros por servicio de alumbrado público.	Es inconstitucional la norma impugnada, toda vez que establece un impuesto al consumo de energía eléctrica, competencia del Congreso de la Unión, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributarias, tutelados por los artículos 14, 16, 31, fracción IV, todos de la Constitución Federal.	16
VI.2	Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya	Son inconstitucionales, porque se viola la seguridad jurídica, en la medida en que la calificación que haga la	

	regulación presuntamente es indeterminada. <u>(Expresar palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos y causar escándalo)</u>	autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal y subjetivo, que hace que el grado de afectación sea 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.	29
VII.	EFFECTOS	Las declaratorias de invalidez <u>surtirán efectos</u> a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de Oaxaca. 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. Deberá notificarse el fallo a los <u>Municipios involucrados</u>, por ser los encargados de la aplicación de las normas invalidadas.	37
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 45 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de marzo de dos mil veinticinco.	38

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar, Distrito de Juchitán, y 58, fracciones VII y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Ñuñú, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de marzo de dos mil veinticinco.

CUARTO. 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.

QUINTO. 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 52/2025

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 **treinta 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 52/2025**, 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 quince 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 catorce de abril de dos mil veinticinco y recibido el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su Presidenta, María del

¹ Página 1 y 34 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

Rosario Piedra Ibarra, 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 por el servicio de alumbrado público:

- 1. Artículo 55, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.***
- 2. Artículos 45 y 46, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.***

b) Infracciones que causan inseguridad jurídica:

- 1. Artículo 58, fracciones VII y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Ñuñú, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.***

Mencionados ordenamientos fueron publicados mediante los decretos números 39 y 45 en el Periódico Oficial de esa entidad el día 15 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 invalidez.** En su escrito inicial, la accionante hace valer, en síntesis, lo siguiente:

- **PRIMERO.** Los artículos impugnados contenidos en **Leyes de Ingresos de los Municipios de San Dionisio del Mar y Magdalena Zahuatlán, del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, que establecen el sistema contributivo del derecho por el servicio de alumbrado público, tomando en consideración el consumo de los contribuyentes, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones.**

El Congreso local estableció elementos que no atienden al costo que le representa a los Municipios la prestación de dicho servicio, sino a elementos extraños y ajenos a esa actividad pública, como es el consumo particular de energía eléctrica y no al verdadero costo erogado por el Municipio, lo que escapa de las atribuciones

constitucionales del Congreso oaxaqueño, además de que permite cobros diferenciados sobre un mismo servicio.

La regulación del pago por el servicio de alumbrado público determinado en las normas impugnadas se desprende que el monto a pagar siempre responderá al tipo de tarifa que tienen u ostentan las personas contribuyentes, equivalente a un porcentaje del consumo de energía eléctrica de éstos.

Se advierte que el legislador local fue más allá de sus atribuciones constitucionales, pues la tarifa se fijará tomando como base el consumo de energía eléctrica de las personas usuarias, dependiendo de su tipo de tarifa: 8% y 4%. Es decir, si la tarifa toma como base el consumo de energía eléctrica de las personas usuarias, es innegable que su objeto o hecho imponible lo constituye ese consumo total de energía eléctrica y no el costo que le generó al Estado su prestación.

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

Tales criterios han sido sostenidos por ese Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 20/2020, 87/2020, 97/2020, 101/2020, 30/2021, 51/2021, 75/2021, 77/2021, 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022, 70/2022, 75/2022 y 60/2023, entre otras, en las que se declaró que los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público, pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, lo cual materialmente se trataba de un impuesto y no de un derecho, resultando transgresores al orden constitucional.

- **SEGUNDO.** El artículo 58, fracciones VII y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Ñuñú, del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, que establecen como infracciones el realizar escándalo en espacios públicos y privados, así como expresiones altisonantes, procaces y obscenas en cualquier espacio que causen molestias, resultan demasiado amplias y ambiguas, por lo que violan el principio de taxatividad, dejando en un estado de incertidumbre jurídica a los gobernados.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2025

Se considera que no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que, en su caso, podrían ser objeto de sanción por las autoridades, si bien el legislador local pudo perseguir un fin constitucionalmente válido, cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Es decir, los supuestos normativos lejos de brindar seguridad jurídica constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones que constituyen un “escándalo”, sean “altisonantes” u “obscenas”, que generan “molestias”, que las haga acreedores a la imposición de una sanción. En suma, los preceptos controvertidos permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera.

Particularmente, se considera que el supuesto normativo contenido en la fracción VII del artículo impugnado sanciona a quien se exprese con palabras “altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena” que “causen malestar a terceros o a la autoridad municipal”, sin embargo, se estima que dichas manifestaciones derivan del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas.

4. **Radicación y turno del asunto.** Mediante proveído de quince 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 **52/2025**, 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 veintiuno de abril de dos mil veinticinco, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo 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 veinte de junio 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 disposiciones impugnadas que regulan el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público establecen de manera clara el objeto, los sujetos y la fórmula como será obtenida la base para el cobro de este derecho, por lo cual no vulneran los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias.
- Las normas impugnadas que sancionan los escándalos en espacios públicos y privados, así como expresiones altisonantes, procaces y obscenas en cualquier espacio que causen molestia, no son contrarias al principio de seguridad jurídica, pues 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 Página 11 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Mediante oficio recibido el veintisiete de junio 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.

- La norma impugnada relativa al cobro de derechos por servicio de alumbrado público resulta constitucional, porque el Estado, a través del Poder Legislativo es el único órgano facultado para crear, modificar o suprimir tributos, a esto se le reconoce como facultad potestativa, que deriva de la premisa de que el Estado realiza numerosos gastos para cumplir con sus atribuciones. De esto se evidencia que el Estado tiene el derecho a recibir contribuciones e imponerlas conforme a su competencia territorial.

El hecho de que los preceptos impugnados prevean tarifas para distintos sujetos, los cuales aumentan o disminuyen en función del consumo de kilovatio hora, es para establecer tarifas progresivas, pues el legislador local utilizó el referido elemento para establecer tarifas más altas para consumidores mayores y más bajas para menores, pero no para definir cuál sería el objeto (prestación del servicio de alumbrado público) y la base gravable (el costo que le genera al Municipio prestar ese servicio), los cuales sí guardan estrecha relación con la prestación de un servicio público: el alumbrado público.

- Las normas impugnadas que imponen multas por expresar palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en

³ Página 24 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

lugares públicos y causar escándalo, 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 como hechos impositivos de la falta administrativa.

8. **Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdos de veintitrés de junio y siete de julio 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 ocho de agosto 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,

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:

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 (12a) 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

12. La **CNDH** promueve su demanda para combatir diversas disposiciones contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicadas en el Periódico Oficial local el quince de marzo de dos mil veinticinco, cuyas impugnaciones divide en dos temas concretos:
13. **A) Cobros por servicio de alumbrado público.**
- 1. **Artículo 55**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar, Distrito de Juchitán.
 - 2. **Artículos 45 y 46**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán.
14. **B) Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada. (Expresar palabras**

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. (...)”

altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos y causar escándalo)

1. **Artículo 58, fracciones VII y XI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Ñuñú, Distrito de Teposcolula.

15. Al respecto, es de precisarse que la accionante en su demanda impugna los **artículos 45 y 46, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán**, por considerar que prevén cobros por servicio de alumbrado público que se basan en el consumo de energía eléctrica, lo que considera violatorio a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributarias, tutelados en los artículos 14, 16, y 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Al respecto, la promovente señala lo siguiente:

“En principio, debe destacarse lo que expresamente prevén las disposiciones normativas impugnadas:

Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar

‘Artículo 55. La base de este derecho el (sic) importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa suministradora de energía eléctrica, aplicando las siguientes tasas (sic) del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS y HT.’

Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán

‘Artículo 45. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica.

Artículo 46. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS y HT.’

16. No obstante, de la revisión integral de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán, se advierte que **sus artículos 45 y 46 guardan una redacción totalmente distinta a la que refiere la accionante**, siendo que el primero se refiere a la exención del pago de derechos en materia de expedición de certificaciones, constancias y legalizaciones, y el segundo a los derechos para

expedición de licencias y permisos en materia de construcción. Estas normas dicen textualmente lo siguiente:

“Artículo 45. Están exentos del pago de estos derechos:

I.- Cuando por disposición legal deban expedirse dichas constancias y certificaciones;

II. Las constancias y certificaciones solicitadas por las Autoridades Federales, del Estado o del Municipio; y

III. Las certificaciones y constancias relacionadas con los procesos de índole penal y juicios de alimentos.”

“Artículo 46. Es objeto de este derecho la recaudación que realiza el Municipio por la expedición de licencias y permisos en materia de construcción.”

17. Esto es así, siendo que los artículos 33 a 37⁸ de la referida Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán son los que regulan los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, guardan una estructura normativa totalmente distinta a la que pretende impugnar la accionante con sus conceptos de invalidez, cuya base es el “**costo anual, global, general, actualizado y erogado**” del servicio de alumbrado público, de acuerdo con la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca de quince de marzo de dos mil veinticinco, Tomo CVII, No. 11.
18. En esa medida, dado que las normas que refiere el accionante no existen en el cuerpo normativo que impugna y que sus conceptos de

⁸ “CAPÍTULO II

DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Sección Primera. Alumbrado Público.

Artículo 33. *El objeto de este derecho es la prestación del servicio de operación y mantenimiento en general a la red de alumbrado público para utilidad de los habitantes del municipio.*

El costo total para la prestación y mantenimiento en general a la red de alumbrado público, se conformará por todas aquellas cantidades que representen costo por servicios personales, sueldos, salarios, estudios, proyectos, sistemas para optimizar los servicios, compras y adquisiciones de todo tipo y el costo anual, global, general y actualizado del suministro de energía eléctrica empleados en el año inmediato anterior en la instalación, operación y mantenimiento.

Para los efectos de esta sección, se entenderá por ‘costo anual, global, general, actualizado y erogado’ la suma que resulte del total del gasto involucrado con la prestación de estos servicios por el Municipio y precisadas en este artículo, traídos a valor presente tras la aplicación de un factor de actualización que se obtendrá para cada Ejercicio Fiscal, dividiendo del Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes de octubre del año pasado al del ejercicio actual.

Artículo 34. *Son sujetos de este derecho los propietarios, poseedores, o tenedores de predios, así como los beneficiarios directos o indirectos de los inmuebles ubicados en el territorio municipal que obtienen un beneficio directo o indirecto derivado de la prestación del servicio de operación y mantenimiento en general a la red de alumbrado público, sin importar que la fuente de iluminación se encuentre o no ubicado frente a su predio.*

Se entiende como Beneficio Directo: Aquella persona que se encuentre ubicado en jurisdicción municipal que cuente con iluminación pública, y Beneficiario Indirecto: Aquella persona que se beneficie con la iluminación pública en jurisdicción municipal y, frecuentemente, utilizadas para la proximidad de su destino, y la de lugares de uso común de dominio público.

Artículo 35. *La base será la obtenida como resultado de dividir el costo anual, global, actualizado y erogado por el Municipio para la prestación del servicio de operación y mantenimiento en general a la red de alumbrado público, entre el número de usuarios registrados en la empresa suministradora del servicio de energía eléctrica en el Municipio.*

Artículo 36. *Esta contribución se pagará de acuerdo a las siguientes cuotas y periodos:*

PERIODICIDAD

Artículo 37. *Para el recaudo de esta contribución, el Municipio lo podrá llevar a cabo por sus Tesorerías Municipales o por terceros a través de convenios que en términos de ley les permitan mayor eficiencia y eficacia en el recaudo.”*

invalidez van dirigidos a cuestionar una estructura normativa totalmente distinta a aquella regulada por la Ley que combate en materia de derechos de alumbrado público, lo procedente es **sobreseer por inexistencia de las normas impugnadas**, respecto de los artículos 45 y 46, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, con apoyo en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia⁹, de acuerdo al cual el sobreseimiento es procedente ***“Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último”***.

III. OPORTUNIDAD

19. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ 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.
20. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el **sábado quince de marzo de dos mil**

⁹ Ley Reglamentaria de la materia.

“Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...).

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y (...).”

¹⁰ 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.”

veinticinco, por lo que el plazo de **treinta días naturales** transcurrió del domingo dieciséis de marzo al lunes catorce de abril de dos mil veinticinco.

21. El cómputo se muestra en el siguiente calendario:

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

22. En ese sentido, si la demanda promovida por la **CNDH** se depositó en el buzón judicial el atorce de abril 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 Nación¹¹, se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

23. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹², 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

¹¹ Fojas 1 y 34 de la versión digitalizada del escrito de demanda.
¹² **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; [...]”

de la materia¹³ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

24. En el caso, 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 veinticuatro¹⁴; y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁵, dicha funcionaria ejerce la representación legal y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.
25. Finalmente, es de resaltarse que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g, constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está

¹³ **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. [...]”

¹⁴ Foja 35 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

¹⁵ **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”

legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.¹⁶

26. Por tanto, si en el caso la Comisión accionante promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales locales, e insiste que resultan violatorias a derechos humanos, en concreto a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributarias, tutelados en los artículos 14, 16, y 31, fracción IV, de la Constitución Federal; es de concluirse que **cuenta con legitimación para impugnarlos.**

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

27. 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.
28. Lo anterior debe **desestimarse**, pues de la revisión de la demanda inicial se advierte que la **CNDH** hace valer violación a los 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

¹⁶ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020**, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como la diversa **26/2021**, resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos. Criterio que fue reiterado por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 186/2021**, en sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, en la cual se analizaron diversos preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diverso Municipios, precisamente, del Estado de Tlaxcala.

jurisprudencia P./J. 36/2004¹⁷, 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

29. El análisis de los conceptos de invalidez formulados por la **CNDH** se realizará, por cuestión de método, conforme a los siguientes apartados:

CONSIDERANDO	TEMA
VI.1	Cobros por servicio de alumbrado público.
VI.2	Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada. <u>(Expresar palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos y causar escándalo)</u>

VI.1. Cobros por servicio de alumbrado público.

30. En su primer concepto de invalidez, la **CNDH** impugna el artículo 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para 2025, aduciendo que establece una tarifa por el servicio de alumbrado público que se calcula aplicando un porcentaje al consumo privado de energía eléctrica de los sujetos pasivos, lo que significa que en realidad se trata de un impuesto al fluido eléctrico, lo cual considera inconstitucional, ya que el Congreso local no está habilitado para imponer ese gravamen, pues la Norma Fundamental solo permite que el Congreso de la Unión establezca un impuesto por

¹⁷ **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.

consumo de energía eléctrica. En consecuencia, se vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.¹⁸

31. La norma materia de este análisis constitucional dispone lo siguiente:

1	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE <u>SAN DIONISIO DEL MAR</u> , JUCHITÁN, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2025
“TÍTULO QUINTO DERECHOS (...) CAPÍTULO II DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS Sección Primera. Alumbrado Público (...) <i>Artículo 55. Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las siguientes tasas (sic) del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS y HT.”</i>	

32. De lo visto, se desprende que la norma impugnada establece un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público cuya base es el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando una tasa del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y del 4% para las tarifas OM, HM, HS y HT.

33. Es **fundado** lo que hace valer la accionante.

34. Este Tribunal Pleno ya ha analizado disposiciones que regulan cuotas por la prestación del servicio de alumbrado público municipal, que resultan contrarias al principio de legalidad por gravar el consumo de

¹⁸ Lo anterior es así, teniendo en cuenta el sobreseimiento decretado por inexistencia de los artículos 45 y 46, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para 2025, en el apartado II. Precisión de las normas impugnadas.

energía eléctrica que constituye una competencia exclusiva de la Federación. Incluso, de manera reciente, se han analizado disposiciones similares a las aquí controvertidas de Municipios del Estado de Oaxaca, en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021¹⁹, 75/2021²⁰, 77/2021²¹ y 42/2022²²

35. Al respecto, se ha analizado el contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución Federal²³, de los que se desprende que corresponde

¹⁹ **Acción de inconstitucionalidad 51/2021.** Resuelta el 4 de octubre de 2021, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos treinta y siete y treinta y ocho, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno.

²⁰ **Acción de inconstitucionalidad 75/2021.** Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula, y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedidas, respectivamente, mediante los Decretos Núms. 1852, 1853 y 1854, publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el tres de abril de dos mil veintiuno. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

²¹ **Acción de inconstitucionalidad 77/2021.** Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de los párrafos cuarenta y seis y cuarenta y siete, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado A, denominado “Alumbrado público”, consistente en declarar la invalidez del artículo 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2110, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el siete de abril de dos mil veintiuno.

²² **Acción de inconstitucionalidad 42/2022.** 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado “Cobros por servicio de alumbrado público”, consistente en declarar la invalidez de las normas impugnadas, contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veintidós.

²³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

XXIX. Para establecer contribuciones: [...]

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica; [...].

al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.

36. Asimismo, se establece que los Municipios tienen derecho a recibir – entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva “derechos” para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.
37. Así, corresponde a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...]

b) Alumbrado público. [...]

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. [...]

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: [...]

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; [...].

éstos puedan realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

38. Conforme a accionante son inconstitucionales, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevén; es decir, si se trata de las previstas en el referido artículo 73 de la Constitución Federal o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho.
39. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal²⁴ regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios.
40. Este precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución, los cuales se señalan a continuación:
- A. Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.
 - B. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
 - C. Sólo se pueden crear mediante ley.
 - D. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
 - E. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad

²⁴ **Constitución Federal.**

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: [...]

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

contributiva y el de equidad.

41. De acuerdo con estas características, la contribución es un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.
42. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, debe precisarse que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.
43. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo son los siguientes:
 - A. **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
 - B. **Hecho Imponible:** Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.
Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
 - C. **Base Imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a

dicho concepto la tasa o tarifa.

D. Tasa o Tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

E. Época de Pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

44. Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.
45. 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, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.
46. Sentado lo anterior, debe mencionarse que el artículo 20 del Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca, establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo tres especies del género contribución, a saber: los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales son definidos de la siguiente manera:

“Artículo 20. Para efectos de las disposiciones fiscales, son contribuciones los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos, las que se definen como:

I. Impuestos: Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas,

que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma distintas de las señaladas en las siguientes fracciones;

II. Contribuciones de mejoras: Son las contribuciones establecidas en ley con carácter obligatorio a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que reciban un beneficio directo derivado de la ejecución de obras públicas; y

III. Derechos: Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que reciban servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio. También son derechos las contribuciones generadas al recibir servicios públicos a cargo del Municipio cuando sean prestados por organismos paramunicipales o descentralizados.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 14 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.”

47. Conforme a lo anterior, puede identificarse que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga a los ciudadanos por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o por la prestación de un servicio público.
48. Esto es, resulta claro que tratándose de las contribuciones denominadas “**derechos**”, el legislador oaxaqueño reconoce que su hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y que la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que éste último determine, atendiendo al uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los “**impuestos**” el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

49. A partir inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia; pues, de lo contrario, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenezcan.
50. Tratándose de derechos es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar observe el principio de proporcionalidad tributaria; es decir, que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye el elemento tributario conocido como base imponible.
51. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.
52. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para

determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

53. Por lo tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.
54. Sentado lo anterior, en el caso, la norma impugnada dispone que es base del derecho de alumbrado público el importe que se cubra a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS y HT.
55. Conforme a ello, los elementos referidos corresponden a contribuciones de tipo “impuestos”, en tanto que para cubrir el costo que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, utiliza como base el consumo de energía que los propietarios o poseedores de predios realizan; **circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera del lugar en que se realiza el consumo;** esto es, calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. Por lo tanto, propiamente, el legislador estableció un impuesto al consumo particular de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquél del que todos se favorecen en la misma medida.
56. Así, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible

que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público, que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

57. Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es la que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.
58. El anterior razonamiento permite revelar la verdadera naturaleza de la contribución en análisis, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de un impuesto, dada la naturaleza de su estructura y no a partir del nombre con el que el legislador local lo denominó.²⁵
59. En este orden de ideas, no obstante que la norma impugnada denomina a la contribución de mérito **“derecho”**, materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal.

²⁵ Es aplicable la tesis aislada del Pleno de rubro y texto: **“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY.** Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido “derecho”; y las autoridades responsables lo conceptúen como “derecho de cooperación”, y el quejoso se empeñe en sostener que es un “impuesto especial”, lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 79, Primera Parte, página 28, registro digital 232852.

60. Por lo anterior, el precepto cuestionado, que grava el consumo de energía eléctrica, es contrario a la Constitución Federal al emitirse en invasión de la esfera competencial exclusiva del Congreso de la Unión. Ello, pues no debe perderse de vista que esa facultad conferida constitucionalmente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, se entiende vedada a los Estados o a la Ciudad de México²⁶.
61. En estas condiciones, se concluye que el Congreso del Estado de Oaxaca carece de facultades para ordenar la recaudación de una contribución que tiene como base el consumo de energía eléctrica, toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.²⁷
62. Cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben un mismo servicio.

²⁶ **Constitución Federal.**

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

²⁷ Resulta aplicable la jurisprudencia P. 6, del Pleno, de rubro y texto: **“ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 134, registro digital 206077.

63. Ciertamente, precisar servicio prestado resulta complicado, por lo que las legislaturas estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

64. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 55** de la **Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar, Distrito de Juchitán, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.**

VI.2. Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada. (Expresar palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos y causar escándalo).

65. En su segundo concepto de invalidez, la **CNDH** impugna el artículo: 1) **58, fracciones VII y XI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Ñuñú, Distrito de Teposcolula, del Estado de Oaxaca, para 2025, respecto del cual 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 constituyen una restricción indirecta, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones que constituyen un “escándalo”, sean “altisonantes” u “obscenas”, que generan “molestias”, que las haga acreedores a la imposición de una sanción.

66. La norma impugnada establece lo siguiente:

1	LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE <u>SAN VICENTE ÑUÑÚ</u> , TEPOSCOLULA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2025												
“TÍTULO SÉPTIMO APROVECHAMIENTOS CAPÍTULO ÚNICO APROVECHAMIENTOS Sección Única. Multas Artículo 58. El municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas: <table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota (UMA)</th></tr><tr><td>(...)</td><td></td></tr><tr><td>VII. Expresar palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal</td><td>5 a 10</td></tr><tr><td>(...)</td><td></td></tr><tr><td>XI. Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos</td><td>7 a 15</td></tr><tr><td>(...)”</td><td></td></tr></table>		Concepto	Cuota (UMA)	(...)		VII. Expresar palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal	5 a 10	(...)		XI. Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos	7 a 15	(...)”	
Concepto	Cuota (UMA)												
(...)													
VII. Expresar palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal	5 a 10												
(...)													
XI. Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos	7 a 15												
(...)”													

67. De lo visto, se advierte que el accionante impugna dos supuestos concretos de faltas administrativas que contempla la norma impugnada, cuyas sanciones se calculan con base en la Unidad de Medida y Actualización (en adelante “UMA”).²⁸
68. Por un lado, la norma sanciona el **“Expresar palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal”**, con una cuota de 5 a 10 UMA (equivalente a \$565.70 y \$1,131.40 pesos, respectivamente), así como el **“Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos”**, lo que se sanciona con una cuota que oscila entre 7 a 15 UMA (equivalente a \$791.98 y \$1,697.10 pesos, respectivamente).

²⁸ Al respecto, el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en vigor a partir del primero de febrero de dos mil veinticinco corresponde a **\$113.14 pesos**, conforme a los valores publicados en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de la propia anualidad, consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746930&fecha=10/01/2025#gsc.tab=0

69. Visto lo Nación ha analizado normas de contenido similar a las impugnadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019²⁹, 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022³⁰, 94/2020³¹, 53/2023 y su acumulada 62/2023³² y, de manera reciente, las diversas 104/2023 y su acumulada 105/2023³³, 135/2023³⁴ y 68/2024 y su acumulada 69/2024.³⁵

70. En primer lugar, en dichos precedentes se observó 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.

71. 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

²⁹ **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.

³⁰ **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.

³¹ **Acción de inconstitucionalidad 94/2020**, resuelta en sesión de treinta de noviembre de dos mil veinte. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

³² **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.

³³ **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.

³⁴ **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.

³⁵ **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.

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.**

72. 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.
73. 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, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales de las personas.
74. 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 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.³⁶

75. Asimismo, se 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.
76. Al respecto, se recordó que el Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 95/2014**³⁷, 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.
77. Bajo esa lógica, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo resultará

³⁶ 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.

³⁷ **Acción de inconstitucionalidad 95/2014**, resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

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.

78. 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.
79. 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.
80. La extinta 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.
81. 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 comunidad³⁸.

³⁸ Lo anterior tiene sustento en la **tesis 1a. XX/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

82. De acuerdo 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.
83. Además, se razonó 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 honor³⁹.
84. Aunado a ello, se ha establecido que, si bien la Constitución Federal 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, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas⁴⁰.
85. 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

2000083.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia⁴¹.

86. 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 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.
87. Sin embargo, lo cierto es que, en el caso concreto, el **artículo 58, fracción VII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Nuñú, que sanciona los ***“Expresar palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal”***, **su redacción resulta en un amplio margen de apreciación al juez cívico para determinar, de manera discrecional, qué tipo de palabra, o bien, expresión obscena que cause malestar a una persona, encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.**
88. 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

⁴¹ 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.

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.

89. Asimismo, este Pleno considera que el **artículo 58, fracción XI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Ñuñú, que sanciona los ***“Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos”***, también es **inconstitucional**, pues, produce **inseguridad jurídica** en la medida en que otorgan un amplio margen de apreciación al operador jurídico para, atendiendo a su propia estimación, determinar el grado de “molestia” que actualice el supuesto normativo.
90. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 58, fracciones VII y XI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Ñuñú, Distrito de Teposcolula, Estado de **Oaxaca**, para el Ejercicio Fiscal **2025**.

VII. EFECTOS

91. 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.
92. Atento a ello, se declara la **invalidez** de los preceptos precisados en el apartado VI de este fallo.

93. 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.**
94. 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 el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en esta resolución.
95. 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

96. Por lo expuesto y fundado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 45 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Zahuatlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de marzo de dos mil veinticinco.

TERCERO. Se declara la **invalidez** de los artículos 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar, Distrito de Juchitán, y 58, fracciones VII y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Nuñú, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal

2025, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de marzo de dos mil veinticinco.

CUARTO. 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.

QUINTO. 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 por consideraciones distintas, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama por consideraciones distintas, Ortiz Ahlf, Figueroa

Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado V, relativo a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo apartándose de los párrafos del 58 al 62, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama por consideraciones distintas, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.

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, 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 resolutivos 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.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía apartándose de establecer una metodología, 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 abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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.

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