

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 02 de mayo de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra diversas disposiciones de distintas leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 01 de abril de 2023, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	4
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	4
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	4
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	9
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.	9
VI.	Competencia.....	10
VII.	Oportunidad en la promoción.	10
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	11
IX.	Introducción.....	12
X.	Conceptos de invalidez.....	12
PRIMERO		12
A.	Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	13
B.	Naturaleza de los derechos por servicios	16
C.	Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	20
D.	Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	23
SEGUNDO.		32
A.	Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria.....	33
B.	Inconstitucionalidad de los preceptos reclamados	37
TERCERO.		40
CUARTO.		53
A.	Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información .	54
B.	Inconstitucionalidad del precepto reclamado.....	60
QUINTO.		64
A.	Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora	65
B.	Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados	70
SEXTO.		75
A.	Derecho a la igualdad y no discriminación.....	75
B.	Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	79
SÉPTIMO.		83
A.	Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad	84

B. Inconstitucionalidad del precepto en combate	88
OCTAVO	95
A. Prohibición de multas fijas y proporcionalidad de las sanciones	96
B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida	100
NOVENO.....	103
A. Libertad de reunión	104
B. Inconstitucionalidad de la disposición combatida	106
DÉCIMO.....	108
A. Núcleo esencial del derecho a la identidad en México.....	109
B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado.....	113
DÉCIMO PRIMERO.....	116
A. Principio de interés superior de las infancias.....	118
B. Derecho al esparcimiento, al juego y a actividades recreativas.....	123
C. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida.....	128
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	133
ANEXOS	134



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Oaxaca.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca.

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

a) Cobros indebidos por el servicio de alumbrado público:

1. Artículo 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023, para el Ejercicio Fiscal 2023. (Cobra conforme Ley de Hacienda)

b) Indeterminación de los elementos de la contribución por el servicio de alumbrado público:

1. Artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

c) Cobros excesivos y desproporcionados por reproducción de información no relacionados con acceso a la información:

1. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

2. Artículo 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo del Mar, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 28, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 68, en los incisos a) y b) de la fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etla, Distrito de Etla, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Yucuita, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Quiahije, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción de Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 72, fracción XIX, inciso a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Espinal, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 58, fracciones I y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
12. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Ecatepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
13. Artículo 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
14. Artículo 13, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tlazoyaltepec, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
15. Artículo 34, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guelacé, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
16. Artículo 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán, Distrito de Miahuatlán, para el Ejercicio Fiscal 2023.
17. Artículo 35, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago de Tapextla, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
18. Artículo 50, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
19. Artículo 51, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

20. Artículo 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yutanduchi de Guerrero, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
21. Artículo 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotongo, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
22. Artículo 66, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
23. Artículo 40, fracción I de la Ley de Ingresos del Municipio Santa María Tepantlali, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
24. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlacoatzintepec, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
25. Artículo 54, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Gabriel Mixtepec, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
26. Artículo 51, fracciones IV, V, X y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Chilateca, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
27. Artículo 85, fracciones XII y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlan, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
28. Artículo 48, fracción IX, en la porción normativa “*y copias certificadas*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

d) Cobros excesivos e injustificados por acceso a la información:

1. Artículo 62, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

e) Establecimiento de faltas imprecisas:

1. Artículo 72, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 54, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 60, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción de Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 136, fracciones VII, inciso b), y XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Espinal, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

5. Artículo 53, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Ecatepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 63, fracción III, en la porción normativa *“palabras altisonantes, denigrantes o”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 48, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guelacé, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 54, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 88, inciso j), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán, Distrito de Miahuatlán, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 45, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Simón Almolongo, Distrito de Miahuatlán, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 64, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés del Monte, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
12. Artículo 70, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Ixhuatán, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
13. Artículo 104, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
14. Artículo 89, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
15. Artículo 80, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asunción Tlacolulita, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
16. Artículo 56, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yutanduchi de Guerrero, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
17. Artículo 64, fracción V, en la porción normativa *“por medio de las palabras, actos o signos obscenos”*, de la Ley de Ingresos del Municipio Santa María Tepantlali, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
18. Artículos 82, fracción I, en la porción normativa *“insultos o falta de respeto a las autoridades”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Itundujia, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
19. Artículo 30, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Río Hondo, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
20. Artículo 154, fracción I, inciso a), numeral 22, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
21. Artículo 85, fracciones I, inciso m), en la porción normativa *“así como proferirles insultos”*, II, incisos a) y b), y V, inciso e), en la porción normativa

“y/o verbalmente”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

22. Artículo 60, fracciones X, en la porción normativa *“y agravios”*, y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tenango, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
23. Artículo 76, fracción III, en la porción normativa *“o verbal”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atlatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
24. Artículo 70, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Quiané, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
25. Artículo 88, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Peñoles, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
26. Artículo 110, fracción I, inciso A), numeral 43, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

f) Multas discriminatorias:

1. Artículo 166, fracción II, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Zaachila, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 85, fracción II, inciso k), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

g) Multas que contienen un lenguaje discriminatorio:

1. Artículo 110, fracción I, inciso A), numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

h) Multas fijas:

1. Artículo 154, fracción I, inciso a), numerales 8, 9, 11 y 15, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlan, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

i) Multas por falta de permisos para fiestas:

1. Artículo 85, fracción I, inciso y), en la porción normativa *“sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal o”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

j) Cobros por registro de nacimiento:

1. Artículo 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

k) Multas por jugar en espacios públicos no destinados para ello:

1. Artículo 85, fracción I, inciso k), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 01 de abril de 2023 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 4º, 6º, 9º, 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 3, 9, 15, 18, 19, 22 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 12, 15, 16, 17, 21, 24 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 1, 4, 5, 12, 17 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- 7, 8 y 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.

- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho a la identidad.
- Libertad de reunión.
- Derecho al juego y esparcimiento.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de reserva de ley.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Prohibición de multas excesivas
- Principio de interés superior de la niñez.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 01 de abril de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 02 del mismo mes al lunes 01 de mayo de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el

primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

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

Defendemos al Pueblo

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

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

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

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

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

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

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, prevé que el derecho por alumbrado público se recaudará de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.

Sin embargo, de la consulta a la Ley de Hacienda referida se advierte que el pago por el concepto de alumbrado público se calculará 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.

Adicionalmente, el diseño normativo de la contribución toma en consideración elementos ajenos al costo real del servicio y permite que el monto a pagar por ese derecho no sea igual para todos los sujetos obligados, sino que variará dependiendo de la tasa aplicable correspondiente al tipo de tarifa por el servicio que les suministre la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Por lo tanto, tal regulación resulta inconstitucional ya que el Congreso local no se encuentra habilitado para imponer ese gravamen, pues la Norma Fundamental sólo permite que el Congreso de la Unión establezca un impuesto por consumo de energía eléctrica y porque no cumple con los principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.

En este primer concepto de invalidez se expondrá la incompatibilidad del artículo 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, que al remitir a la Ley de Hacienda Municipal de esa entidad, prevé un cobro por el derecho de alumbrado público que, como se explicará más adelante, en realidad instituyen un impuesto al consumo de energía eléctrica, con lo cual vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y justicia tributaria.

Para llegar a tal conclusión, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales, posteriormente, se expondrán los elementos de la naturaleza de las contribuciones, luego, se hará una breve exposición de los alcances de los principios de justicia tributaria, para finalmente desarrollar los argumentos por los cuales se estima que la disposición normativa en combate configura un tributo que en realidad tiene la naturaleza de un impuesto y que, por tal razón, el legislador local se encuentra inhabilitado para establecerla e igualmente, se explica el motivo por el cual, también constituye una transgresión a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas

fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente –y dada la materia objeto de análisis– cabe apuntar que las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las

previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa³.

B. Naturaleza de los derechos por servicios

Como punto de partida a este apartado, es conveniente traer a colación que la Constitución Federal establece en su artículo 31, fracción IV, que todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, como el Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la obligación de contribuir posee una vinculación social, pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.⁴

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

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

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

³ Cfr. la tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, de rubro: "**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.**"

⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 284, de rubro: "**OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD**"

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

Con base en lo expuesto, resulta pertinente aportar una definición de contribuciones o tributos, entendiéndolos como un ingresos de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza – Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁵

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

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica,

⁵ Cfr. *Ibidem*.

creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

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

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

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

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la

actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.⁶

Entre éstos, encontramos una especie del género en los derechos por servicios que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.⁷

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes (derechos).⁸

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.⁹

⁶ Véase la sentencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta en sesión del 28 de junio de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: "**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**"

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 1/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 10, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**"

⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 1998, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**"

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los **servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.¹⁰

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

C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios

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

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

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.¹¹

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90. 12

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

Así, el principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.¹²

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

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

De tal suerte que, al tratarse de “derechos”, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos

¹² Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

¹³ *Ídem*

se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.¹⁴

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

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

En síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos son plenamente aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

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

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**"

¹⁵ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: "**DERECHOS POR**

En conclusión, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.¹⁶

D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Acotado el parámetro de regularidad que a juicio de esta Institución Nacional resulta aplicable, corresponde analizar la disposición impugnada a la luz de dicho estándar.

Antes de exponer los motivos por los cuales se estima que la norma reclamada es violatoria a derechos humanos, conviene hacer algunas anotaciones acerca del servicio de alumbrado público.

Las contraprestaciones generadas por el servicio de alumbrado público se enmarcan en la categoría de derechos fiscales. Recordemos que ese tipo de contribuciones se refiere a aquel tipo de tributo señalado por la ley en pago de servicios de carácter administrativo o por la explotación de bienes del dominio público sobre los cuales el Estado ejerce su titularidad.

Con base en lo anterior, la contribución por servicio de alumbrado público son derechos por servicios de carácter público del orden administrativo. Ello es así, debido a que las aportaciones son contraprestaciones que cobran los ayuntamientos respectivos por brindar alumbrado público, a cargo de los municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso b), de la Norma Suprema,

EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."

¹⁶ Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas

actividad por la cual pueden cobrar las contribuciones correspondientes, tal como lo apunta la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional¹⁷.

Teniendo claro lo anterior, se puntualiza que el alumbrado público es un servicio indispensable que prestan los municipios a favor de la colectividad para garantizar la movilidad y seguridad de los habitantes, pues también se utiliza para prevenir accidentes y actos delictivos.

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

Por tanto, el alumbrado público tiene la finalidad de brindar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que atienda a beneficiar a personas en específico, sino por el contrario, el provecho será favor de todas las y los gobernados por igual. En ese orden de ideas, el costo que las y los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual para cada uno de ellos, pues todas y todos se benefician en la misma medida de aquel.

Al respecto, debe tenerse presente que la prestación del servicio de alumbrado público **es indivisible**, lo cual dificulta la determinación sobre en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta.

¹⁷ **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.

(...)

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. (...)"

Lo anterior no autoriza a los congresos estatales a fijar fórmulas o configuraciones normativas que soslayen los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que contradigan cualquier otro mandato de rango constitucional.

Por ello es que el legislador debe ser especialmente cuidadoso en el diseño legal relativo al derecho por el servicio de alumbrado público, pues de lo contrario podría crear disposiciones contrarias a la Ley Fundamental.

Apuntado lo anterior, resulta necesario hacer algunas precisiones respecto del contenido y alcance normativo del precepto controvertido de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

Primero, prevé que para la configuración del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público deberá estarse a lo previsto en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, el cual establece fundamentalmente lo siguiente:

- **Es objeto** del derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio, y que se entenderá por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.
- **Son sujetos** del derecho los propietarios o poseedores que se benefician del servicio de alumbrado público que proporcione el municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio.
- **Es base del derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS, y HT.**

- El cobro del derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario.
- La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus tesorerías municipales.

Como puede desprenderse de la configuración de la disposición normativa cuestionada, el legislador local estableció la forma en la que se recaudará el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, a partir de remitir a la Ley de Hacienda Municipal oaxaqueña.

En ese sentido, el precepto normativo reclamado se dota de contenido a partir de lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal estatal, es decir, al hacer la remisión expresa y ordenar que la determinación de la contribución de mérito se realizará en términos de la legislación en cita, la norma impugnada debe leerse como si en la misma se tuviera por reproducidas las disposiciones a las que alude, esto es, los artículos 39 a 44 del ordenamiento multirreferido.

Por ello, es posible afirmar que la norma combatida establece como base para determinar el monto a pagar por el servicio, **el consumo de energía eléctrica a cargo de los propietarios o poseedores de predios.**

Toda vez que, de la interpretación sistemática del precepto impugnado y el artículo 41 de la Ley de Hacienda Municipal oaxaqueña, se desprende que establecen la base de la contribución por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de Ciudad Ixtepec, Distrito Juchitán, a la que –aunque otorga la denominación jurídica de derecho– **su objeto o hecho imponible en realidad lo constituye el consumo total de energía eléctrica por parte de las personas sujetas del derecho por el servicio de alumbrado público.**

Por ende, es indiscutible que por la manera en la que el legislador local configuró la norma en combate, a la luz de la Ley de Hacienda Municipal local, la base gravable del derecho se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho diverso, esto es, un acto, situación o actividad denotativos de capacidad

contributiva ajenos a la actividad municipal que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

Evidenciada la verdadera base gravable de la contribución y con la finalidad de abundar sobre la inconstitucionalidad alegada, también debe precisarse que el artículo 41 de la ley hacendaria en comento prevé que las tasas que se aplicarán en el Municipio oaxaqueño de Ciudad Ixtepec, Juchitán serán las siguientes:

- Tasa del 8%
 - Tarifas: 01, 1A, IB, IC, 02, 03 y 07.
- Tasa del 4%
 - Tarifas OM, HM, HS y HT.

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

En el caso, como ya se apuntó, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, ello 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.

Frente a esa situación, 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 el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará en relación con el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya éste, lo cual se refiere a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público.

Dicha situación permite descubrir la verdadera esencia del tributo referido al consumo de energía eléctrica de los usuarios, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza

de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.¹⁸

En tal virtud, si la norma denomina “derecho” a la cuota de pago de 4% y 8% sobre el total del consumo de energía eléctrica señalado en los recibos que, por la prestación de tal servicio, expida la empresa que suministra, es inconcuso **que materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica**, lo solamente corresponde a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), de la Constitución Federal.

Debe apuntarse que si bien el artículo 115 de la Norma Suprema prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado este precepto no implica una habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica.

En ese tenor, de la interpretación armónica de las normas constitucionales, se llega a la conclusión de que la habilitación de conformar la base de la contribución consistente en la prestación del servicio de alumbrado público de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados trastoca el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que **no se está pagando por la prestación del servicio otorgado por en sus funciones de servicio público, sino por el consumo de energía eléctrica, puesto que a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.**

En esa medida, es posible concluir que no se está cobrando un derecho por un servicio en el Municipio de Ciudad Ixtepec, Juchitán, sino que en realidad se trata de una contribución al consumo del fluido eléctrico, para lo cual el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado, circunstancia que necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de las y los gobernados.

Es decir, toda vez que el legislador oaxaqueño no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica y ya que la norma impugnada pretende cobrar como derecho una contribución que en

¹⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 101/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del ocho de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, p. 41.

realidad es un impuesto, irrefutablemente ello conlleva la afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

Tales criterios han sido sostenidos y reiterados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 y 75/2022, entre otras, en las cuales declaró la invalidez de los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, lo cual materialmente se trataba de un impuesto y no de un derecho, resultando transgresores del orden constitucional.¹⁹

Los preceptos declarados inválidos en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas contenían el mismo vicio de inconstitucionalidad que el precepto normativo cuya invalidez se demanda en el presente medio, a saber, la falta de congruencia entre el hecho y la base imponibles, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, razón por la que se declaró su inconstitucionalidad.

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

Por lo anterior, la expedición de la disposición reclamada se puede entender como una actuación arbitraria de autoridad, carente de respaldo constitucional, que implica necesariamente una transgresión a la certidumbre jurídica del gobernado, vulnerando los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

A la luz del argumento anterior ha quedado demostrado que el artículo 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, contradice el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

No obstante, esta Comisión Nacional estima que la norma en combate se aleja del parámetro de regularidad constitucional ya que también se traducen en una vulneración a otros principios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Ello, dado que el precepto impugnado también es contrario a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, en virtud de que determina la cuota que deberá pagarse por el servicio dependerá del porcentaje que se aplique, de acuerdo con el tipo de tarifa eléctrica que corresponda al modelo de contrato que tenga el gobernado con la empresa que suministre. En otras palabras, la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio oaxaqueño de Ciudad Ixtepec, Juchitán, Oaxaca.

Se insiste en que el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que le genera la prestación del servicio al Municipio de que se trate y que las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, y no así de manera diferenciada respecto del consumo personal de los habitantes del municipio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

No debe perderse de vista que el objeto el servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino en igualdad de circunstancias a toda la población y transeúntes en el territorio del Municipio oaxaqueño de Ciudad Ixtepec, Juchitán.

Ahora, la norma en combate establece una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes del Municipio oaxaqueño de Ciudad Ixtepec, Juchitán –a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho– cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del monto pagado por el servicio de energía eléctrica y según el tipo de tarifa eléctrica que se aplique.

Lo anterior es así porque, como ya se ha patentado en líneas previas, el precepto establece que, si se trata de las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07, la tasa aplicable será del 8%, pero si corresponde a las tarifas OM, HM, HS y HT, dicha tasa será del 4%, lo cual no resulta adecuado pues al tratarse de un servicio que beneficia a todos por igual, por lo que no hay razón para que unos paguen más que otros.

Bajo esas consideraciones, la norma controvertida también es contraria a los principios de justicia tributaria, pues además de que el monto de las cuotas no guarda congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, igualmente se traduce en un trato desigual entre los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de tarifa y según el tipo de servicio suministrado por la empresa que suministre, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho.

En otras palabras, la norma reclamada es inconstitucional, además de las consideraciones ya expuestas, en razón de que para el pago por el servicio de alumbrado público se consideran elementos que no se relacionan con el costo real que le representa al Municipio de Ciudad Ixtepec, Juchitán su prestación y de que los sujetos obligados a su pago pagarán tarifas con montos diversos, lo cual redundará en perjuicio de los sujetos pasivos de la contribución, por lo que resulta contraria a los principios mencionados.

Por ende, **la forma en cómo fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a las y a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio** en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de tarifa eléctrica que se determine en la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Ixtepec, Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, aunado a que pareciera que en realidad están estableciendo un impuesto y no de un derecho.

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

Finalmente, este Organismo Autónomo estima pertinente hacer mención que ese Alto Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el diseño normativo del derecho por servicio de alumbrado público en las leyes de ingresos municipales de Oaxaca, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022, 70/2022 y 75/2022, todas promovidas por esta Institución Nacional.

En esos precedentes, ese Máximo Tribunal Constitucional declaró la invalidez de aquellas disposiciones normativas que remitían a la Ley hacendaria oaxaqueña para el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, o que reproducían en los mismos ordenamientos impugnados normas que en realidad gravaban el consumo de energía eléctrica sin establecer un derecho, para lo cual el legislador oaxaqueño no tiene competencia.

Bajo esa circunstancia, resulta evidente que el legislador local continúa reiterando el vicio de inconstitucionalidad relativo a gravar el consumo de energía eléctrica a pesar de que carece de facultad para ello, pues en términos de la Norma Fundamental el Congreso de la Unión es el único ente que cuenta con la atribución para imponer tal contribución.

Por lo tanto, al haberse demostrado la incompatibilidad del artículo 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Ixtepec, Juchitán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que se declare su invalidez y sea expulsada del orden jurídico local.

SEGUNDO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de San Agustín Amatengo, Distrito de Ejutla y Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec, ambos del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, que regulan el derecho por el servicio de alumbrado público vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y de reserva de ley en materia tributaria.

Tal circunstancia, en virtud de que el legislador local no fue cuidadoso al diseñar cada uno de los elementos de la contribución, toda vez que fue omiso en establecer en las leyes la base, cuota o tarifa —respectivamente— que los sujetos obligados deberán cubrir por recibir el citado servicio público, propiciando la arbitrariedad y la incertidumbre en perjuicio de las y los contribuyentes.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo, Distrito de Ejutla y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago el Llano Grande, Distrito de Jamiltepec, ambos ordenamientos del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, pues permiten un resquicio de arbitrariedad para que una autoridad administrativa determine de forma discrecional la base, cuota o tarifa de una contribución por un servicio a cargo de la administración municipal, dado que las leyes son omisas en establecerla, transgrediendo con ello el derecho de seguridad jurídica así como los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria.

Para evidenciar la inconstitucionalidad de dichos preceptos, en un primer apartado se desarrolla el contenido de los derechos humanos y principios constitucionales que se estiman vulnerados. Posteriormente, se aborda en particular la inconstitucionalidad de las normas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados.

En este punto y con la finalidad de evitar un obvio de repeticiones, se solicita a ese Tribunal Constitucional que tenga por reproducidas todas las consideraciones vertidas en el anterior concepto de invalidez consistente en los alcances del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

A. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria

Para dar inicio a este apartado, es necesario recordar que el reconocimiento de los derechos humanos de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar a los tributos, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estas máximas no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.²⁰

Con la finalidad de garantizar límites al poder público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula los principios que deben regir los tributos, a saber: la generalidad contributiva, el

²⁰ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

principio de legalidad en las contribuciones, la proporcionalidad, la equidad y el destino de las mismas al gasto público.

Entonces, los principios que rigen en materia recaudatoria constituyen derechos fundamentales, pues son auténticas obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes de los tributos que pueden hacer exigibles frente a los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

Asimismo, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

En materia fiscal, concretamente, es de resalta importancia el principio de legalidad tributaria, el cual consiste –como vertiente especializada del diverso de reserva de ley– en una exigencia de primer orden que **implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos que integran una contribución**, de conformidad con la cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales de cobro que no estén previstos legalmente ni podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.²¹

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional del país ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contengan los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria²².

²¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.”**

²² Véase la tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI,

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo la fijación de uno o más componentes de la alguna contribución, **pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado**, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate²³.

En ese orden de ideas, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contiene la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues, desde el punto de vista constitucional, es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal²⁴.

De tal manera que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es **que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades**

noviembre de 1997, pág. 78, de rubro *“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”*.

²³ Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, pág. 392, de rubro: *“LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL”*

²⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 20/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 8 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público²⁵.

Por ende, es inconcuso que el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.²⁶

Así, exige que los tributos se prevean en la ley²⁷ y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.²⁸

De acuerdo con lo anterior, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:

- a) Que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;
- b) El cobro de contribuciones imprevisibles;

²⁵ *Idem*.

²⁶ Véase la tesis aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: ***“DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.”***

²⁷ Véase la tesis de jurisprudencia con registro 232796, Séptima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 92-96, página 172, de rubro ***“IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.”***

²⁸ Véase la tesis aislada 2a. LXII/2013 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, de rubro: ***“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.”***

- c) El cobro de tributos a título particular; y,
- d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

Con ello, a observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que: 1) Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación; y 2) Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.²⁹

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas, este Organismo Nacional estima que los artículos impugnados contravienen el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delegan funciones que corresponden al legislador en autoridades diversas.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos reclamados

Una vez expuesto el alcance del derecho a la seguridad jurídica, así como de los principios que rigen la materia de contribuciones, en el presente apartado se expondrán las razones por las que se estima que los artículos de las leyes de ingresos municipales de San Agustín Amatengo, Distrito de Ejutla y Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec, ambos del estado de Oaxaca son contrarios a dicho estándar.

Para tal efecto, es menester exponer el diseño contributivo referente al servicio de alumbrado público establecido por el legislador local.

²⁹ Véase Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 24 de octubre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Ponente Yasmín Esquivel Mossa.

Cobro del derecho por concepto de servicio de alumbrado público previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec:

- **Objeto:** la prestación de servicios integrales al alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicios integrales el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.
- **Sujetos:** propietarios o poseedores que se beneficien de los servicios integrales del alumbrado público que proporcione el municipio, sin importar que la fuente de los servicios integrales de alumbrado público se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio.
- **Tarifa o tasas y demás elementos para el cobro de este derecho a los sujetos obligados, dependerá del tipo de tarifa por servicio que les suministren y serán establecidos de acuerdo a lo normado por la Comisión Federal de Electricidad.**

Cobro del derecho por concepto de servicio de alumbrado público previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo, Distrito de Ejutla:

- **Objeto:** el servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio, entendiendo que será aquel que el municipio otorga a la comunidad en calles, jardines y otros lugares de uso común
- **Sujetos:** propietarios o poseedores de predios que se beneficien del servicio de alumbrado público que proporcione el Municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio.
- **El cobro por ese derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario.**

Como se desprende, en ambas legislaciones municipales, el legislador oaxaqueño coincide en establecer que los sujetos pasivos son los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en el territorio del municipio, que el objeto será el

servicio de alumbrado público que reciban; sin embargo, en ambos supuestos omitió establecer la base y tarifas aplicables. Asimismo, tampoco se observa que remita a algún otro ordenamiento que defina la cantidad a pagar con concepto de alumbrado público.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional estima que las normas impugnadas son inconstitucionales ya que, no señalan específicamente cuál será el monto a enterar, ni tampoco remiten a otro ordenamiento legislativo que contenga este elemento, lo cual deja en incertidumbre jurídica a los contribuyentes sobre la cantidad que deberán cubrir por el servicio de alumbrado público.

Ello así, pues **la base gravable constituye la dimensión o magnitud cuantificable de la capacidad contributiva expresada en el hecho imponible**, esto es, sirve para determinar la capacidad contributiva gravada, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, tasa o cuota.

Por lo que, con la ausencia normativa de la tarifa relativa a la contribución precisada, se abre la posibilidad de las autoridades municipales definan en instrumentos infralegales la cuota a pagar, o incluso que la propia empresa suministradora de energía sea quien lo determine, soslayando que se trata de un elemento que debe contenerse en una ley en sentido formal y materia.

Incluso, se permite que dichas autoridades la definan en normas administrativas sin atender a la fórmula descrita en los ordenamientos impugnados, impidiendo que los gobernados tengan la posibilidad de conocer con certeza si la tarifa se determinó objetivamente atendiendo al costo real del servicio prestado por los municipios y con base en la fórmula normativa apuntada anteriormente.

Además, es factible que los sujetos pasivos no cubran en tiempo y forma con la contribución, ya que con la expedición de las normas no se hizo de su conocimiento la tarifa que deben cubrir por el alumbrado público.

Por tales motivos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las leyes combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los municipios por la prestación del servicio de alumbrado público a los contribuyentes, ya que no señalan cuál es específicamente la tarifa a pagar por ese concepto.

De esta forma, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que la ley es omisa en definir la tarifa de la contribución, abriendo la posibilidad de que ello se deje al arbitrio de un órgano administrativo, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Asimismo, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza sobre a qué atenerse respecto de la cantidad líquida a enterar ante la autoridad recaudadora.

Por otra parte, en el caso en que ese Tribunal Constitucional pudiera estimar que las normas se dotan de contenido de lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal del estado de Oaxaca, lo cierto es que, como quedó evidenciado en el anterior concepto de invalidez, el sistema previsto en dicha Ley de Hacienda es inconstitucional, por lo tanto, los preceptos reclamados también sería inválidos, pues en realidad se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, que escapa de las atribuciones de la legislatura local.

Por lo anterior, a juicio de este Organismo Nacional las normas impugnadas deben ser declaradas invalidez y expulsadas del sistema jurídico oaxaqueño, pues, al omitir un elemento esencial de la contribución, generan incertidumbre jurídica y permiten que su aplicación sea discrecional, y tampoco pueden ser analizadas con lo previsto en la Ley de Hacienda de la entidad, en ese supuesto caso también serían inválidas ya que se estaría gravando un impuesto al fluido eléctrico, sin tener competencia para ello.

En consecuencia, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de las normas impugnadas al acreditarse que vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria.

TERCERO. Los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los 28 municipios del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, precisados en el apartado III, inciso c), de la presente demanda, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y certificadas.

Ello, porque las tarifas no atienden al costo que le representó al Estado la prestación de dichos servicios, por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de 28 municipios oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2023, transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atienden al costo real que le representó al ayuntamiento su prestación y algunas no resultan equitativas.

Para tal fin, se recuerda que tal como se explicó en el primer concepto de invalidez, los “derechos” en el ámbito fiscal son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, pues involucra una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.

De igual manera, se apuntó que este tipo de tributos también deben satisfacer los principios tributarios consagrados en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, los cuales, en atención a su naturaleza, rigen de forma diversa a la de los impuestos: para cumplir con el principio de proporcionalidad, debe tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado; mientras que el principio de equidad exige que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

Sobre esas bases, a continuación, se analizarán las disposiciones impugnadas a efecto de determinar si respetan los principios de justicia tributaria, para lo cual es necesario transcribir su contenido:

Ley	Artículo impugnado										
Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 41. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>5.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00						
Concepto	Cuota en pesos										
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00										
Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo del Mar, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 39. El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>4.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	4.00						
Concepto	Cuota en pesos										
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	4.00										
Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín Amatengo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 28. El pago de estos derechos a los que se refiere esta sección, deberá de hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. a III. (...)</td><td></td></tr> <tr> <td>IV. Copias existentes en el archivo municipal</td><td>5.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. a III. (...)		IV. Copias existentes en el archivo municipal	5.00				
Concepto	Cuota en pesos										
I. a III. (...)											
IV. Copias existentes en el archivo municipal	5.00										
Ley de Ingresos del Municipio de Soledad Etla, Distrito de Etla, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 68. El pago de los derechos a que se refiere esta sección debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. -V. (...)</td><td></td></tr> <tr> <td>VI. Copias simples de documentos diversos por hoja adicional</td><td>...</td></tr> <tr> <td>Personas Físicas</td><td>5.00</td></tr> <tr> <td>Personas morales</td><td>5.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. -V. (...)		VI. Copias simples de documentos diversos por hoja adicional	...	Personas Físicas	5.00	Personas morales	5.00
Concepto	Cuota en pesos										
I. -V. (...)											
VI. Copias simples de documentos diversos por hoja adicional	...										
Personas Físicas	5.00										
Personas morales	5.00										
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 40. El pago de estos derechos a los que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Copias de Documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>5.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de Documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00						
Concepto	Cuota en pesos										
I. Copias de Documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00										

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Yucuita, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	Artículo 27. El pago de estos derechos a los que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales</td><td>2.00</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	2.00						
Concepto	Cuota en pesos										
I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	2.00										
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Quiahije, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 31. El pago de estos derechos a los que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>80.00</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	80.00						
Concepto	Cuota en pesos										
I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	80.00										
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	Artículo 44. El pago de los derechos a los que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>2.00</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	2.00						
Concepto	Cuota en pesos										
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	2.00										
Ley de Ingresos del Municipio de Asunción de Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 46. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>5.00</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00						
Concepto	Cuota en pesos										
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00										
Ley de Ingresos del Municipio de El Espinal, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 72. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I.-XVIII. (...)</td><td></td></tr> <tr> <td>XIX. Certificación de documentos</td><td></td></tr> <tr> <td>persona física</td><td>65.00</td></tr> <tr> <td>b) persona moral</td><td>200. 00</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I.-XVIII. (...)		XIX. Certificación de documentos		persona física	65.00	b) persona moral	200. 00
Concepto	Cuota en pesos										
I.-XVIII. (...)											
XIX. Certificación de documentos											
persona física	65.00										
b) persona moral	200. 00										

Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 58. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th><i>Concepto</i></th><th><i>Cuota en pesos</i></th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i></td><td>25. 00</td></tr> <tr> <td><i>II. -XII. (...)</i></td><td></td></tr> <tr> <td><i>XIII. Por cada copia certificada adicional</i></td><td>100. 00</td></tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	25. 00	<i>II. -XII. (...)</i>		<i>XIII. Por cada copia certificada adicional</i>	100. 00
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>								
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	25. 00								
<i>II. -XII. (...)</i>									
<i>XIII. Por cada copia certificada adicional</i>	100. 00								
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Ecatepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	Artículo 21. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th><i>Concepto</i></th><th><i>Cuota en pesos</i></th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i></td><td>5. 00</td></tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	5. 00				
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>								
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	5. 00								
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023	Artículo 30. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th><i>Concepto</i></th><th><i>Cuota en pesos</i></th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>I. Expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales cuota por hoja.</i></td><td>10. 00</td></tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I. Expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales cuota por hoja.</i>	10. 00				
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>								
<i>I. Expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales cuota por hoja.</i>	10. 00								
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tlazoyaltepec, Distrito de Etlá, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 13. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th><i>Concepto</i></th><th><i>Cuota en pesos</i></th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i></td><td>100. 00</td></tr> <tr> <td><i>II. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i></td><td>5.00</td></tr> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	100. 00	<i>II. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	5.00		
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>								
<i>I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	100. 00								
<i>II. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	5.00								
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guelacé, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 34. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th><i>Concepto</i></th><th><i>Cuota en pesos</i></th></tr> </thead> <tbody> </tbody> </table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>						
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>								

	<table><tr><td>I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>50.00</td></tr><tr><td>II. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>5.00</td></tr></table>	I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00	II. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00						
I. Certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00										
II. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00										
Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Amatlán, Distrito de Miahuatlán, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 50. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr><tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales</td><td>5.00</td></tr></table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	5.00						
Concepto	Cuota en pesos										
I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	5.00										
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tapextla, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 35. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th>CONCEPTO</th><th>CUOTA EN PESOS</th><th>PERIODICIDAD</th></tr><tr><td>I. (...)</td><td></td><td></td></tr><tr><td>II. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales</td><td>10.00</td><td>Por evento</td></tr></table>	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD	I. (...)			II. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	10.00	Por evento	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD									
I. (...)											
II. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	10.00	Por evento									
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 50. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th>CONCEPTO</th><th>CUOTA (EN PESOS)</th></tr><tr><td>I. – II. (...)</td><td></td></tr><tr><td>III. Copias certificadas</td><td>\$ 50.00</td></tr></table>	CONCEPTO	CUOTA (EN PESOS)	I. – II. (...)		III. Copias certificadas	\$ 50.00				
CONCEPTO	CUOTA (EN PESOS)										
I. – II. (...)											
III. Copias certificadas	\$ 50.00										
Ley de Ingresos del Municipio de Nejapa de Madero, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 51. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th>CONCEPTO</th><th>CUOTA EN PESOS</th></tr></table>	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS								
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS										

	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos municipales por hoja derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales.</i>	5. 00						
Ley de Ingresos del Municipio de Yutanduchi de Guerrero, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 34. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th><i>Concepto</i></th><th><i>Cuota en pesos</i></th></tr><tr><td><i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i></td><td>5. 00</td></tr></table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	5. 00			
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>							
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	5. 00							
Ley de Ingresos del Municipio de Teotongo, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 37. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th><i>Concepto</i></th><th><i>Cuota en pesos</i></th></tr><tr><td><i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i></td><td>5. 00</td></tr></table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	5. 00			
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>							
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	5. 00							
Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Ixtepec, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 66. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos, se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th><i>CONCEPTO</i></th><th><i>CUOTA EN PESOS</i></th></tr><tr><td><i>(...)</i></td><td></td></tr><tr><td><i>IX. Copias simples de documentos que no contienen información pública por hoja</i></td><td>2. 00</td></tr></table>	<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA EN PESOS</i>	<i>(...)</i>		<i>IX. Copias simples de documentos que no contienen información pública por hoja</i>	2. 00	
<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA EN PESOS</i>							
<i>(...)</i>								
<i>IX. Copias simples de documentos que no contienen información pública por hoja</i>	2. 00							
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tepantlali, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 40. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th><i>Concepto</i></th><th><i>Cuota en pesos</i></th></tr><tr><td><i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i></td><td>5. 00</td></tr></table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	5. 00			
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>							
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	5. 00							
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Tlacoatzintepec, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 41. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th><i>Concepto</i></th><th><i>Cuota en pesos</i></th></tr><tr><td><i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i></td><td>10. 00</td></tr></table>	<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	10. 00			
<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>							
<i>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</i>	10. 00							

Ley de Ingresos del Municipio de San Gabriel Mixtepec, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 54. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Certificación de documentos por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos.</td><td>40. 00</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Certificación de documentos por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos.	40. 00										
Concepto	Cuota en pesos														
I. Certificación de documentos por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos.	40. 00														
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Chilateca, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 51. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(...)</td><td></td></tr> <tr> <td>IV. Búsqueda de documentos en el archivo municipal</td><td>30. 00</td></tr> <tr> <td>V. Certificación de documentos varios por hoja</td><td>50.00</td></tr> <tr> <td>(...)</td><td></td></tr> <tr> <td>X. Copia de acta de hechos</td><td>50.00</td></tr> <tr> <td>XI. Copia de acta de acuerdos</td><td>50.00</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	(...)		IV. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	30. 00	V. Certificación de documentos varios por hoja	50.00	(...)		X. Copia de acta de hechos	50.00	XI. Copia de acta de acuerdos	50.00
Concepto	Cuota en pesos														
(...)															
IV. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	30. 00														
V. Certificación de documentos varios por hoja	50.00														
(...)															
X. Copia de acta de hechos	50.00														
XI. Copia de acta de acuerdos	50.00														
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 85. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th><th>CUOTASEN UMA</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(...)</td><td></td></tr> <tr> <td>XII. Certificación de acta levantada ante el juez municipal</td><td>1. 03</td></tr> <tr> <td>XIX. Certificación expedida por la autoridad competente por legajo o cuadernillo</td><td>0.83</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	CUOTASEN UMA	(...)		XII. Certificación de acta levantada ante el juez municipal	1. 03	XIX. Certificación expedida por la autoridad competente por legajo o cuadernillo	0.83						
Concepto	CUOTASEN UMA														
(...)															
XII. Certificación de acta levantada ante el juez municipal	1. 03														
XIX. Certificación expedida por la autoridad competente por legajo o cuadernillo	0.83														
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 48. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuotas en pesos</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(...)</td><td></td></tr> <tr> <td>IX. Constancia y copia certificadas distintas a las anteriores</td><td>250.00</td></tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuotas en pesos	(...)		IX. Constancia y copia certificadas distintas a las anteriores	250.00								
Concepto	Cuotas en pesos														
(...)															
IX. Constancia y copia certificadas distintas a las anteriores	250.00														

Del cuadro anterior, se desprende que las disposiciones establecen, en términos generales, los siguientes cobros:

- Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, cuyos montos oscilan entre los \$2.00 pesos a \$80.00 pesos (sin que se especifique si es por cada hoja).

Por cada copia adicional, algunas leyes prevén un cobro de \$5.00 pesos.

- Por certificación de documentos:
 - Se prevén cobros en general de entre \$10.00 a \$100.00 pesos.
 - La Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca establece por cada hoja adicional \$100.00 pesos (sin que se precise el costo ordinario de la certificación o bien, algún otro parámetro para determinar cuándo o a partir de qué cantidad se considera que la copia es “adicional”).
 - La Ley de ingresos del municipio de El Espinal prevé cobros diferenciados según la calidad del solicitante: para las personas, físicas el costo será de \$65.00 pesos y para las morales \$200.00 pesos.
 - Un ordenamiento establece que el monto de \$86.10 pesos es por legajo o cuadernillo.
 - En un municipio se establece un cobro por un tipo específico: certificación levantada ante el juez, cuyo costo será de \$106.85 pesos.
- Por búsqueda de información (en el municipio de San Juan Chilateca) se cubrirá una cuota de \$30.00 pesos.

Al respecto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran, en primer lugar, el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le presenta a los ayuntamientos involucrados la prestación de los servicios descritos en las normas combatidas, además de que resulta irrazonable que los montos cambien según el número de hojas, el tipo de solicitante, o bien, porque contiene varias imprecisiones que dan pauta a una aplicación discrecional, como se explicará más adelante.

No debe perderse de vista que los preceptos impugnados regulan cuestiones relativas a derechos por servicios, en consecuencia, el legislador local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el

establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dicho servicio a los diversos municipios involucrados.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes³⁰ que las tarifas relativas a la reproducción en copias simples y certificadas de documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso concreto, si las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la determinación de las cuotas respectivas el legislador tomara en cuenta el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, para que así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

Entonces, para que la determinación de la tarifa sea constitucional tratándose de derechos, debe cumplir con el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, lo que se traduce en el acreditamiento de que dicho cobro sea acorde con el costo que representó al Estado su efectiva prestación al gobernado.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas y copias simples, incluso por la búsqueda de información, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la cuota que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

³⁰ Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

A lo anterior hay que agregar que al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

De ahí que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

En cuanto a la entrega de copias simples y certificadas, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre las cuotas establecidas por el Congreso oaxaqueño, ya que no resulta congruente con el costo real de los materiales usados para tal fin, como son las hojas y tinta.

Ahora, en cuanto al cobro de certificaciones que prevén las leyes de ingresos impugnadas, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos, pues si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la *Defendamos al Pueblo* **entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**³¹.

Se reitera que **a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno**, pues se trata de una

³¹ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**³².

Sobre todo, teniendo en cuenta que el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite³³.

Se recalca que las tarifas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**³⁴, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas **deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Adicional a las consideraciones expuestas, se estima que algunas de las normas en combate tampoco son congruentes con el principio de equidad tributaria, ya que no hay un motivo razonable que permita al legislador establecer costos diferentes por el número de hojas a pesar de que se trata de un mismo servicio o por el tipo de persona que solicita la documentación respectiva.

De la lectura de algunos de los preceptos reclamados de las leyes de las municipalidades de San Sebastián Tecomaxtlahuaca y Soledad Etla, se advierte que establecen que por cada hoja certificada adicional se deberá cubrir la cuota de \$100.00 pesos, y por copia simple adicional \$5.00 pesos, respectivamente; no obstante, las normas tampoco contienen parámetro alguno para determinar cuándo o a partir de qué cantidad se considera que la copia correspondiente es “adicional”.

³² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

³³ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

³⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

Igualmente, tampoco resulta equitativo que se cobren montos diferentes en función de la calidad que ostentan las personas solicitantes. Concretamente, en el municipio de El Espinal, el legislador previó tarifas diferenciadas por las certificaciones que pidan las personas físicas, por un lado, y las morales por el otro, sin que exista ninguna razón objetiva para ello, y soslayando que se está prestando en ambos casos el mismo servicio.

Ahora, en el municipio de Soledad Etla también se prevén dos supuestos para la entrega de información en copias simples adicionales, según se trate de personas físicas o morales. En este caso, aunque los montos son esencialmente iguales en ambos casos, es clara la intención del legislador de distinguir la cantidad a pagar según el tipo de persona de que se trate, lo cual como ya se dijo *supra*, no es acorde con el principio de equidad tributaria.

Además, en la mayoría de las normas impugnadas no se especifica si la cuota a pagar es por cada hoja o por legajo o expediente. Se estima que dicha omisión permite arbitrariedades en el cobro, ya que con fundamento en los ordenamientos controvertidos las autoridades municipales pueden exigir que se cubra una cuota claramente desproporcionada por la entrega de una sola copia, o bien, el mismo monto por el expediente o legajo completo, propiciando que las personas solicitantes enteren cantidades diversas por los mismos servicios.

En otras palabras, adicional a que el legislador impuso cuotas desproporcionadas que no atienden al costo real del servicio prestado, dado que no se especifica si el monto es o no por cada foja, ello también puede traducirse en una transgresión al principio de equidad tributaria, ya que se faculta a las autoridades aplicadoras a exigir cantidades diversas por el mismo servicio.

Lo anterior deja a discrecionalidad de la autoridad su determinación y puede permitir que se cobre siempre la misma y única cantidad establecida, con independencia del número de hojas que contenga el expediente.

Por tales motivos, este Organismo Nacional considera que además de transgredir el principio de proporcionalidad, también se vulnera el de equidad ya que, como ha quedado demostrado, se imponen montos diversos, aunque se trata de los mismos servicios, propiciando que algunas personas enteren una tarifa mayor respecto de otras.

Expuesto lo anterior, esta Institución Nacional estima oportuno mencionar que en las sentencias dictadas por ese Máximo Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021, 75/2021 y 77/2021 se vinculó 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 las sentencias respectivas.**

Dicho criterio fue reiterado por el Tribunal en Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 42/2022, 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, así como 67/2022 y su acumulada 70/2022, en donde de nueva cuenta esa Suprema Corte de Justicia de la Nación vinculó al Congreso local para que se abstenga de emitir normas contrarias al principio de proporcionalidad tributaria en los términos de los fallos constitucionales dictados en tales medios de control de constitucionalidad.

Sin embargo, contrario a las determinaciones de ese Alto Tribunal Constitucional, al expedir las 28 leyes de ingresos municipales impugnadas, el legislador oaxaqueño incurrió en los mismos vicios de inconstitucionalidad denunciados en los asuntos arriba indicados, pues estableció cobros por la entrega y búsqueda de información contrarios a los principios de justicia tributaria.

En conclusión, los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de 28 municipios del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el apartado III, inciso c), de la presente demanda, transgreden los principios de justicia tributaria, por ende, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y los expulse del sistema jurídico de la entidad.

CUARTO. El artículo 62, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, para el ejercicio fiscal 2023 establece una cuota injustificada por la reproducción de la información pública solicitada, en copias certificadas.

Por lo tanto, vulnera el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que el precepto tildado de inconstitucional de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, para el ejercicio fiscal 2023 transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para llegar a tal conclusión, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se desarrollarán los argumentos por los cuales se estima que la norma en combate —al establecer el pago de un derecho por la expedición de copias certificadas de la información solicitada— transgrede el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota prevista no se justifica mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, por lo que contraviene indicado principio constitucional que rige el derecho de acceso a la información.

A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).³⁵

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).³⁶

³⁵ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."

³⁶ *Idem.*

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).³⁷

Por último, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, que informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).³⁸

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

Debe destacarse, respecto del primer punto, que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales – artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁹ ha establecido lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a esa información.

Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.⁴⁰

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente

⁴⁰ *Idem.*

tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.⁴¹

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal que como se ha indicado, rige la materia de acceso a la información pública, implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando –en su caso– sea procedente, justificado y proporcional.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Es necesario recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública, pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, lo que significa que debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indispensable de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial

⁴¹ Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Así, la garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

El derecho de acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Acceso a la Información Pública, así que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, siempre que dichas cuotas se fijen de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se expondrán los argumentos por lo que se estima que la norma es inconstitucional por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se presentan los motivos por los que se estima inconstitucional el precepto controvertido de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, que contempla una tarifa injustificada por la reproducción de la información solicitada en copias certificadas.

A efecto de demostrar la anterior premisa, de forma preliminar se transcribe la disposición normativa controvertida, la cual expresamente prevé:

“Artículo 62.- El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
II. Certificaciones de documentos existentes, derivado de solicitudes de acceso a la información pública.	5.00

Del texto trasunto de la norma impugnada, se advierte que el Congreso oaxaqueño instauró una tarifa por la reproducción de la información solicitada en copias certificadas, por un monto de \$5.00 pesos.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos dicha cuota es contraria al principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información pública, pues como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por la legislatura, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

Toda vez que, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el Congreso oaxaqueño al

prever costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese aludido derecho fundamental.

Cabe destacar, que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.⁴²

Ello, porque conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que las y los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.⁴³

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁴⁴

⁴² Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

⁴³ *Ibidem*, p. 63.

⁴⁴ *Ídem*.

Asimismo, debe mencionarse que tal como lo ha sustentado ese Tribunal Pleno del país, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Lo anterior, toda vez que no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**⁴⁵

Con arreglo a lo hasta aquí expuesto, y en atención a lo dispuesto por el precepto controvertido, el Congreso local estableció una cuota que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentra justificada en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información solicitada, ya que de la revisión del dictamen correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la tarifa reclamada.

Ello, porque del estudio de la exposición de motivos del ordenamiento de mérito no obra constancia alguna que refiera a la metodología, como tampoco de los costos de los materiales empleados para la prestación del servicio derivado de solicitudes de acceso a la información, por lo que no es posible concluir que la tarifa prevista en la norma cuestionada es razonable y justificada.

En consecuencia, para que la cuota prevista en la norma controvertida sea acorde con el parámetro de constitucionalidad expuesto anteriormente, el Congreso local debió puntualizar en el dictamen correspondiente y de forma explícita los costos y en general la metodología que le permitió arribar a la misma, como pudiera ser por ejemplo señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, circunstancia que, como ya se señaló, no aconteció.

⁴⁵ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

En ese sentido, se advierte que la tarifa controvertida carece de una base objetiva y razonable que se ajuste al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública.

Ahora bien, esta Institución Nacional advierte que la norma controvertida establece una cuota injustificada, pues si bien es cierto, el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**⁴⁶.

Igualmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, **no debe perseguir lucro alguno**, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación de documentos**⁴⁷.

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información, por lo que la norma combatida transgrede el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Adicional a los argumentos expuestos, es importante mencionar que los preceptos controvertidos tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de

⁴⁶ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

⁴⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, Óp. Cit., párr. 74.

ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitor de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Finalmente, esta Institución Nacional estima oportuno remarcar que en el fallo constitucional dictado por ese Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 77/2021, así como en las diversas 51/2021 y 75/2021, se vinculó 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 las sentencias respectivas**⁴⁸.

Criterios que fueron reiterados por ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022 y 70/2022⁴⁹, que contenían normas similares a la controvertida en el presente medio de control de constitucionalidad.

Empero, contrario a los mencionados fallos constitucionales de ese Alto Tribunal, el Congreso oaxaqueño al expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 incurrió de nueva cuenta en los vicios de inconstitucionalidad declarados inválidos, pues estableció cobros por la entrega de información contrarios al derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad.

En conclusión, el artículo 62, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 transgrede el derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

QUINTO. Las disposiciones normativas en combate referidas en el inciso e) del apartado III de la presente demanda, prevén infracciones por proferir injurias con palabras lascivas, actitudes o gestos obscenos, hacia cualquier persona o insultar a la autoridad.

⁴⁸ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 121.

⁴⁹ En sesión ordinaria del 10 de octubre de 2022 el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 45/2022 y 48/2022; posteriormente, en sesión de data X de octubre de ese mismo año, dictó sentencia en las 42/2022 y 70/2022.

La descripción normativa de las conductas antijurídicas es ambigua y sumamente imprecisa, por tanto, vulnera los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, este último aplicable en materia administrativa sancionadora, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de veintiséis municipios oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2023, señalados en el inciso e) de apartado III de la presente demanda, primordialmente porque permiten la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar –de forma discrecional– cuándo un compartimiento configura una conducta antijurídica, por lo que resulta transgresor del derecho y principio antes precisados.

Lo anterior se debe a que las normas controvertidas establecen como faltas administrativas, esencialmente, injuriar, faltar al respecto o insultar a las personas ciudadanas y a las autoridades municipales. Mencionada configuración normativa implica que las conductas antijurídicas indubitadamente conllevan un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues los supuestos previstos en los preceptos en combate no son suficientemente claros y exhaustivos para brindar certeza jurídica a las personas destinatarias en relación con los comportamientos reprochables.

A efecto de exponer los argumentos que sostienen la invalidez alegada, se desarrollará en un primer apartado el contenido del principio de taxatividad; posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de las normas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados.

A. Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora

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

Ahora bien, con el fin de evitar la reiteración del contenido del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación lo tenga por reproducido como si a la letra se insertase los

razonamientos desarrollados en el primer concepto de invalidez en relación con mencionados derecho y principio fundamentales.

Teniendo en cuenta que el derecho de seguridad jurídica implica la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, con el objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Ello conlleva que el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona⁵⁰.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.⁵¹

La doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de

50 Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

51 Tesis Aislada 1ª. CXCI/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.”**

predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.⁵²

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que las normas combatidas transgreden el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos.

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

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.⁵³

Por ende, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen,**⁵⁴ pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: **la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.**

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con

⁵² Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.⁵⁵

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

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.⁵⁶

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de las normas objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acota al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador**, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador **resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado**,

⁵⁵ Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro ***“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”***.

⁵⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro ***“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”***.

entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.⁵⁷

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.⁵⁸

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.⁵⁹

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre

⁵⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro ***“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”***

⁵⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

⁵⁹ Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro ***“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”***; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 33.

por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados

A la luz del parámetro de regularidad planteado, las disposiciones normativas reclamadas de las veintiséis leyes de ingresos municipales oaxaqueñas, para el ejercicio fiscal 2023 resultan transgresoras del orden constitucional, dado que no permiten a las personas tengan conocimiento suficiente y claro de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades municipales respectivas, en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta injuria, insulto o falta de respecto en términos de las normas reclamadas.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se considera fundamental conocer el contenido de los preceptos controvertidos, los cuales se pueden resumir en el siguiente cuadro:

	Municipio	Conducta	Sanción
1.	San Lorenzo Albarradas	Falta de respeto a la autoridad	\$300.00 pesos
2.	San Agustín Amatengo	Insultos a la autoridad municipal	\$500.00 pesos
3.	Asunción de Ocotlán	Faltar al respeto a las autoridades	\$500.00 pesos
4.	El Espinal	Agresión verbal.	\$3,000.00 pesos
		Insultar a las autoridades.	\$2,000.00 pesos
5.	Santa María Ecatepec	Falta a la autoridad	\$500.00 pesos
6.	Santa Ana	Insultos a la autoridad municipal con palabras altisonantes, denigrantes	\$1,000.00 pesos
7.	Santa María Guelacé	Insultar la Autoridad Municipal	\$500.00 pesos
8.	Santa Lucía Miahuatlán	Faltas a la autoridad (insultos)	\$500.00 pesos
		Faltas a la autoridad en asamblea general.	\$500.00 pesos
9.	San Luis Amatlán	Por agredir verbalmente a la autoridad municipal o a los cuerpos policiacos municipales	\$500.00 a \$1,000.00 pesos

10.	San Simón Almolongas	Faltas a la autoridad (insultos)	\$500.00 pesos
11.	Santa Inés del Monte	Falta de respeto a Autoridades Municipales	\$400.00 pesos
12.	San Francisco Ixhuatán	Insultos a la autoridad	\$1,000.00 pesos
13.	San Nicolás	Insultos a la autoridad	\$2,000.00 pesos
14.	San Juan Lalana	Faltar al respeto a la autoridad	\$5,000.00 pesos
15.	Asunción Tlacolulita	Insultar a la autoridad.	\$1,000.00 pesos
16.	Yutanduchi de Guerrero	Insultar a la autoridad municipal.	\$1,000.00 pesos
17.	Santa María Tepantlali	Generar escándalos o molestias a las personas, por medio de las palabras, actos o signos obscenos	\$300.00 pesos
18.	Santa Cruz Itundujia	Escándalo en la vía pública por insultos o falta de respeto a las autoridades	\$1,000.00 pesos
19.	San Sebastián Río Hondo	Faltas a la Autoridad	\$250.00 pesos
20.	Santa Cruz Xoxocotlán	Para el caso de músicos o cancioneros por cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.	7.69 UMA
21.	Santiago Matatlán	Proferirles insultos	\$5,000.00 pesos
		Expresarse con palabras obscenas, o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos.	\$4,000.00 pesos
		Agredir a una persona verbalmente sin causar lesión, en lugar público o privado	\$3,000.00 pesos
22.	Santiago Tenango	Agravios a terceros	\$500.00 pesos
		Agravios a las autoridades.	\$1,000.00 pesos
23.	San Esteban Atatlahuca	Agresión verbal a la autoridad municipal	\$1,500.00 pesos
24.	Santa Catarina Quiané	Insultos a la autoridad.	\$800.00 pesos
25.	Santa María Peñoles	Insultos a la autoridad.	\$500.00 pesos

26.	Santo Domingo Ixcatlán	Dirigir palabras lascivas a otra persona	\$500.00 pesos
-----	---------------------------	--	----------------

Del cuadro que precede se desprende que el órgano legislativo oaxaqueño básicamente sanciona tres conductas a saber:

1. Falta, insultos, faltas de respeto, insultos, agresiones verbales a la autoridad municipal.
2. Dirigir palabras lascivas, obscenas, altisonantes, signos obscenos a cualquier persona.
3. Por cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.

De las conductas enlistadas, es dable concluir que la legislatura local instituyó conductas antijurídicas que indubitadamente conllevan un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues los supuestos previstos en las normas en combate no son suficientemente claros y exhaustivos que brinde certeza jurídica a las personas destinatarias respecto a los comportamientos reprochables.

En ese sentido, a juicio de esta Comisión Nacional, las disposiciones impugnadas dejan a discreción subjetiva de las autoridades municipales determinar los casos en los que se actualizan las prohibiciones descritas por el precepto en combate.

Por otra parte, las normas cuestionadas son contrarias al derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que conceden una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que el mero hecho de proferir o expresar en cualquier forma palabras injuriosas, obscenas, insultos, altisonantes por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión, o de cualquier persona hacia otra o incluso hacia una autoridad municipal serán acreedoras de sanciones pecuniarias.

Ello en virtud de que el Congreso local no cumplió con su obligación de establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación subjetiva y arbitraria de las normas, ya que dejan a las y a los gobernados en total incertidumbre sobre su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Lo anterior es consecuencia de la redacción imprecisa de las normas controvertidas, la cual conlleva un amplio margen de apreciación a favor de las autoridades de los municipios oaxaqueños involucrados para determinar, de manera discrecional, qué tipo de expresiones constituyen injurias, insultos, lascivas, obscenidades o faltas de respeto para cualquier persona o para alguna autoridad que encuadraría en las hipótesis previstas en las disposiciones impugnadas para que la o el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

En consecuencia, lejos de brindar seguridad jurídica, generan incertidumbre para las y los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, altisonante, lasciva, insultante u obscena, para otra no representaría afectación alguna⁶⁰.

En este punto, esta Comisión Nacional estima pertinente enfatizar respecto de las porciones normativas *“actitudes o gestos”, “o cualquier forma de expresión obscena”, y “señas obscenas”,* se estiman sumamente amplias y ambiguas, dado que ineludiblemente requieren de una valoración subjetiva, siendo la autoridad municipal competente quien determine cuáles expresiones o manifestaciones serán consideradas como injuriosas, obscenas o insultantes para cualquier persona o autoridad de los municipios oaxaqueños involucrados.

Así, las indicadas porciones normativas no pueden tener una connotación o significado unívoco aceptable para todas las personas, toda vez que mencionadas expresiones entrañan una estimación eminentemente subjetiva.

Por ende, las personas destinatarias de las normas impugnadas no tendrán certeza sobre lo que se entiende por tal expresión, ya que permiten que sea la autoridad municipal quien arbitrariamente determine qué actitudes, gestos, expresiones o señas que serán susceptibles de sancionarse con base en determinaciones subjetivas, es decir, lo que conforme a su juicio constituya una expresión injuriosa, obscena o insultante.

Adicionalmente, las normas controvertidas impactan de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues, dichas disposiciones sancionan a cancioneros, así como a cualquier ciudadano o ciudadana cuando profieran o

⁶⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 95/2020 dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del veintidós de septiembre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 94.

expresen injurias, insultos, obscenidades o faltas de respeto mediante palabras, actitudes, gestos o señas, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual.

En efecto, las normas prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren injuriosas, insultantes u obscenas, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dicho calificativo dependerá de las personas receptoras.

Al respecto, cabe mencionar que citadas expresiones constituyen una forma de manifestación de cada individuo, que el Estado no puede obligar se alineen a un lenguaje que sea sintáctico, gramatical y ortográficamente correcto y/o educado, pues la decisión de usar determinada forma de lenguaje pertenece al ámbito de la autonomía de cada persona⁶¹.

Además, conviene reiterar que si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto lo cierto es que tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias⁶², aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.⁶³

En consecuencia, los preceptos en combate constituyen una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una forma de ser de cada persona.

En conclusión, las disposiciones normativas reclamadas de las veintiséis leyes de ingresos municipales oaxaqueñas, para el ejercicio fiscal 2023 establecen un amplio margen de apreciación, al no acotar las conductas que pudieran actualizar y sean susceptibles de sancionar, por lo que devienen inconstitucionales por transgredir el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y taxatividad.

Así, las conductas previstas en las normas impugnadas en el presente apartado carecen de delimitación, pues se encuentran sujetas a la valoración subjetiva o

⁶¹ Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

⁶² Tesis 1a./J. 31/2013 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO."**

⁶³ Lo anterior tiene apoyo en la tesis **1a. XXIV/2011** de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo III, p. 2912, del rubro: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE."**

personalísima que le dé la autoridad municipal respectiva, por lo tanto, no permiten a las personas destinatarias determinar cuándo su conducta podría actualizar la hipótesis legal y, en consecuencia, hacerse acreedor a una sanción, por lo tanto, lo procedente es que ese Alto Tribunal declare su inconstitucionalidad y las expulse del orden jurídico oaxaqueño.

SEXTO. Las disposiciones normativas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Villa de Zaachila y Santiago Matatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 vulneran el derecho humano a la igualdad y no discriminación, previsto el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior debido a que, las normas impugnadas prevén multas que deviene en prácticas discriminatorias, pues impone sanciones a las personas que, por condiciones particulares, “mendiguen habitualmente” y “duerman” en espacios públicos de esa municipalidad.

En el presente apartado, se abordará la inconstitucionalidad de los artículos 166, fracción II, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Zaachila, y 85, fracción II, inciso k), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, ambos de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, ya que imponen multas por la comisión de las faltas administrativas relativas a “mendigar habitualmente, mediante una forma de engaño” y “dormir” en lugares públicos.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se desarrollará en un primer apartado el contenido del derecho humano de igualdad y no discriminación; y posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas bajo mencionado parámetro.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación

Para dar inicio al análisis de las normas combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de la premisa del artículo 1º constitucional, el cual contempla la obligación inherente a todas las autoridades de abstenerse de realizar distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en una prohibición a los Congresos de emitir normas discriminatorias.

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁶⁴

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.

Por lo anterior, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁶⁵

Para sustentar lo anterior conviene recordar que esa Suprema Corte ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En el caso concreto, imponen multas por “Dormir en la calle o subir al transporte público en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga”, es decir se sanciona a aquellas personas que pernoctan en algún sitio público, resulta

⁶⁴ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**

⁶⁵ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

desproporcional y careciente de alguna justificación, por lo que, se presenta discriminación en razón de origen y condición social de las personas, luego entonces referidas disposiciones contienen una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal que atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto pagar una cantidad por el hecho de dormir en la calle.

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.⁶⁶

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.⁶⁷

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

⁶⁶ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

⁶⁷ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁶⁸

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

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

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

⁶⁸ Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: ***“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.”***

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

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.⁶⁹

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

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Como se señaló al principio del presente apartado, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Villa de Zaachila y Santiago Matatlán, ambos de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023 vulneran el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, ello, porque prevén lo siguiente:

Multas		
Municipio	Conducta sancionada	Tarifa de la multa
Villa de Zaachila	Mendigar habitualmente en lugares públicos mediante una forma de engaño.	12.10 – 13.20 UMA
Santiago Matatlán	Dormir en lugares públicos	\$4,000.00 pesos

⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

Del texto transcrito se vislumbra que el Congreso local instauró sanciones pecuniarias por concepto de faltas administrativas por “*mendigar habitualmente*” y “*dormir*” en espacios públicos.

Con el fin de continuar con la exposición de los argumentos que evidencian la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, esta Comisión Nacional estima pertinente realizar unas precisiones en cuanto a la disposición normativa reclamada del Municipio de Villa de Zaachila.

En ese sentido, en virtud de la configuración normativa del precepto del Municipio de Villa de Zaachila, se advierte que se encuentra integrado por el vocablo “*mendigar*”, el cual significa pedir limosna de puerta en puerta, así como solicitar el favor de alguien con importunidad y hasta con humillación⁷⁰, por su parte la voz “*limosna*” connota cosa, especialmente dinero, que se da a otro por caridad⁷¹.

En esa tesitura, la legislatura local estableció una multa que oscila entre 12.10 UMA a 13.20 UMA a quien solicite habitualmente la caridad en los espacios públicos del Municipio oaxaqueño de Villa de Zaachila.

Una vez formulada la anterior precisión, este Organismo Constitucional estima que los supuestos por los cuales las normas cuestionadas imponen multas a las personas de los municipios oaxaqueños de Villa de Zaachila y Santiago Matatlán vulneran el derecho fundamental de igualdad y no discriminación.

Ello, porque produce un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares—al encontrarse en estado de desventaja económica o en situación de calle— tiene la necesidad de solicitar la caridad habitualmente o dormir en los espacios públicos de los municipios oaxaqueños de Villa de Zaachila y Santiago Matatlán.

Se insiste, este Organismo Constitucional Autónomo estima que es inconstitucional sancionar administrativamente a quien *mendigue habitualmente y duerma en lugar público*, porque genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas que se encuentren en mencionadas condiciones de vulnerabilidad o en situación de calle.

⁷⁰ Definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en el siguiente vínculo:
<https://dle.rae.es/mendigar>

⁷¹ Definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en el siguiente vínculo:
<https://dle.rae.es/limosna>

Ello se debe a que las normas tildadas de inconstitucionales —que impone multas por solicitar apoyo económico y dormir en lugares públicos— a pesar de encontrarse redactadas en términos neutrales, sin incluir explícitamente a las personas en situación de calle o de vulnerabilidad, produce un efecto discriminatorio en perjuicio de aquellas que se encuentran en un contexto de desventaja económica, social y/o estructural que les lleva a la necesidad de requerir caridad o pernoctar en los espacios públicos.

En ese contexto, es indubitable que las normas en combate generan un trato diferenciado y desproporcionado, el cual se estima irrazonable e injustificado, que invisibiliza el contexto de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que se ven en la necesidad de *“mendigue habitualmente en lugar público”* y/o *“dormir en espacios públicos”* en los municipios oaxaqueños de Villa de Zaachila y Santiago Matatlán, por lo tanto, se tratan medidas legislativas permeadas de una discriminación indirecta.

Al respecto, vale la pena remarcar que ese Alto Tribunal ha puntualizado que existe discriminación indirecta cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada.

Además, esta Comisión Nacional estima trascendental resaltar que la legislatura local pasó por alto los factores que colocan en una especial situación de vulnerabilidad a las personas que solicitan apoyo económico y/o duermen en los espacios públicos, los cuales son macroestructurales —que implican circunstancias económicas, políticas, culturales, incluso relacionadas con la migración, el desempleo y la pobreza—.

También se advierte que el Congreso oaxaqueño soslayó que las personas que solicitan caridad y/o duermen en los espacios públicos, es justamente en estos lugares donde transitan, se desarrollan y habitan, circunstancia que les lleva a enfrentar continuamente una pobreza extrema, así como a diferentes tipos de violencia.

En ese tenor, se advierte que el órgano legislativo oaxaqueño al invisibilizar la particular situación de vulnerabilidad de las personas que *“mendiguen habitualmente en lugar público”* y *“duermen en espacios públicos”*, instauró con las normas impugnadas una regulación que afecta negativamente de forma desproporcionada a mencionado grupo social.

Así, el Congreso local omitió su obligación de abstenerse de llevar a cabo distinciones arbitrarias entre las personas que se colocan en categorías sospechosas, pues impone sanciones pecuniarias a un sector social en particular que, por condiciones especiales, se encuentra solicitando dinero o caridad, así como durmiendo en lugares públicos.

Lo anterior, evidencia un claro trato diferenciado, que carece de sustento constitucional y de razonabilidad objetiva, pues los preceptos controvertidos sancionan a las personas que *“mendiguen habitualmente en lugar público”* y/o *“duerman en lugares públicos”*, circunstancias que carece de justificación alguna.

Además, por cuanto hace al supuesto previsto en el artículo reclamado del Municipio de Santiago Matatlán, es imperativo remarcar que ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que **es inconstitucional sancionar a las personas que duerman en lugares públicos** por dos razones: la primera, porque dormir constituye una necesidad fisiológica y, la segunda, debido a que genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas en situación de calle o sin hogar⁷².

Por lo tanto, con base a dicho criterio de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, es indiscutible que el precepto controvertido del Municipio de Santiago Matatlán deviene inconstitucional, porque impone multas por dormir en la vía pública, lo cual produce un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente y de forma desproporcional a las personas que tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.

Conforme a las consideraciones formuladas, este Organismo Nacional estima que los artículos 166, fracción II, inciso b), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Zaachila, Distrito de Zaachila y 85, fracción II, inciso k), de la Ley de

⁷² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 125.

Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, del estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023 son contrarios al derecho de igualdad y no discriminación, por lo que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare su invalidez y las expulse del orden jurídico local.

SÉPTIMO. El artículo 110, fracción I, inciso A), numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 establece una sanción pecuniaria para la persona encargada de la guarda o custodia de un enfermo mental, cuando lo deje trasladarse libremente en un lugar público de dicha municipalidad.

Si bien es cierto, la disposición en combate tiene una apariencia neutra, también lo es que, constituye una regulación permeada de estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad mental.

En consecuencia, la configuración normativa del precepto reclamado se erige como discriminatoria en contra de las personas con discapacidad mental, que impide el reconocimiento de su dignidad humana.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que el artículo 110, fracción I, inciso A), numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 transgrede el derecho humano a la igualdad y no discriminación.

A juicio de esta Comisión Nacional, dicha regulación se encuentra permeada de estereotipos y estigmas relacionados con las personas con discapacidad mental, que permite se siga perpetuando una visión de que dicho sector de la población representa un riesgo para sí y para el resto de la sociedad, por lo que siempre deben de ser “cuidadas” por el mero hecho de ostentar tal condición, lo cual resulta discriminatorio en perjuicio de ese colectivo, obstaculizando una igualdad sustantiva.

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

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

A efecto de abordar el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, es necesario recordar que el artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, en este punto, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el sexto concepto de invalidez, relacionadas con el contenido y alcance del derecho de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, es menester hacer referencia a la trascendencia del derecho humano a la igualdad y no discriminación de las personas en situación de discapacidad.

En ese sentido, el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷³ reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales

⁷³ “**Artículo 5. Igualdad y no discriminación**

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

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

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6 ⁷⁴ que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva⁷⁵. Por tanto, la igualdad inclusiva es un nuevo modelo que se desarrolla en la integridad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual abarca una igualdad sustantiva, ampliando el contenido de ésta en las siguientes dimensiones:

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

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

⁷⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

⁷⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 10.

- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana⁷⁶.

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

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas la leyes y políticas⁷⁷.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo, puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano.

Asimismo, en términos de artículo 2 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ésta tiene por objeto la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, en términos de los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas

⁷⁶ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 11.

⁷⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 14.

positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas⁷⁸.

Es decir, es obligación de los Estados partes propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad⁷⁹.

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

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

⁷⁸ Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

⁷⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación⁸⁰.

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

B. Inconstitucionalidad del precepto en combate

En el presente apartado se desarrollaron los argumentos que sostienen la invalidez del artículo 110, fracción I, inciso A), numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023.

Para inicial la argumentación, esta Comisión Nacional estima pertinente traer el texto íntegro de la norma en combate, el cual a la letra es el siguiente:

“ARTÍCULO 110. Una vez turnadas las infracciones a la Tesorería Municipal, estas no podrán ser modificadas, salvo que el interesado compruebe su improcedencia a satisfacción, tanto del área que maneja la materia objeto de la misma, como de la Tesorería Municipal; de acuerdo a lo previsto en el Título Quinto de la Ley de Hacienda Municipal. La determinación de las sanciones establecidas en el presente Artículo para el cobro de infracciones de tránsito del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, se realizarán en los términos de la presente Ley. Para lo cual los Agentes de Tránsito quedan facultados para imponer las sanciones que se establecen en el presente Capítulo. Para el caso específico de las sanciones establecidas por infracciones al Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, las infracciones establecidas en el presente Artículo se impondrán por un monto específico en moneda nacional conforme a lo dispuesto por la tabla descrita en el presente Artículo, de acuerdo a lo siguiente:

I. Infracciones el Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca.

CONCEPTO DE LA FALTA O INFRACCIÓN COMETIDA		CUOTA EN PESOS
A) Son faltas contra la seguridad general:		
35	Dejar el encargado de la guarda o custodia de un enfermo mental, que este se traslade libremente en un lugar público.	\$1,000.00

(...)”

⁸⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 31.

De lo anterior se desprende que el diverso 110 del ordenamiento prevé la imposición de una multa de \$1,000.00 pesos mexicanos por “*dejar el encargado de la guarda o custodia de un enfermo mental, que este se traslade libremente en un lugar público*”, ya que constituye una falta contra la seguridad general en el Municipio de Santo Domingo Ixcatlán.

A juicio de esta Comisión Nacional el precepto tildado de inconstitucional constituye una discriminación indirecta en contra de las personas que viven con discapacidad mental, pues refuerza los estereotipos y estigmas en torno a dicho sector de la población que han predominado históricamente.

En principio se advierte que el Congreso oaxaqueño empleó el término “*enfermo mental*” para referirse a las personas que viven con discapacidad mental o intelectual, diseño lingüístico que hoy día es abiertamente discriminatorio, excluyente y que segrega a mencionado sector de la población y que, a su vez, es contrario al andamiaje constitucional en materia de derechos humanos.

Ahora bien, el vicio de inconstitucionalidad alegado por este Organismo Constitucional Autónomo no se circunscribe únicamente al empleo del indicado vocablo, sino que, como ya se apuntó, el diseño normativo del precepto reclamado se encuentra permeado de estigmas y prejuicios relacionados con las personas con discapacidad mental o intelectual, que impide la consolidación de una igualdad sustantiva en el estado de Oaxaca.

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

Artículo 107, segundo párrafo, numeral 36, de la Ley impugnada	
Sujeto acreedor de la multa:	Persona encargada de la guarda o custodia de “ <i>un enfermo mental</i> ”
Conducta sancionada:	Que el “ <i>enfermo mental</i> ” se traslade libremente en un lugar público
Sanción:	\$1,000.00 pesos

Como es posible vislumbrar del cuadro que precede, la disposición normativa impugnada sanciona el hecho de que una persona con discapacidad mental se

traslade libremente en los espacios públicos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, es decir, constituye una infracción el simple hecho de que una persona con discapacidad mental o intelectual se movilice sola o sin el acompañamiento de quien *“ejerce su guarda y/o custodia”* en lugares públicos.

Aludido diseño normativo en comento, indubitadamente se trata de una medida legislativa que perpetúa estigmas en torno a las personas con discapacidad mental o intelectual, pues parte del supuesto de que representan un riesgo para sí mismas como para la sociedad, por lo que es imprescindible que cuando se encuentren en espacios públicos siempre estén acompañadas por quien *“ejerce su guarda y/o custodia”*.

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte, que la expresión *“que este [‘el enfermo mental’] se traslade libremente en un lugar público”* constituye un lenguaje discriminatorio, pues perpetúa estereotipos y estigmas basados en estimaciones de *“peligrosidad”* en torno de las personas con discapacidad mental, cuestión que queda especialmente evidenciada en la redacción del precepto en su integridad.

Por lo tanto, el artículo 110, fracción I, inciso A), numeral 35, de la Ley impugnada, en su totalidad, se encuentra permeado de estereotipos, estigmas y prejuicios que excluyen, segregan, aíslan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidades mental o intelectual, pues permite que se silencie y confine a esta población con el ánimo de invisibilizarla y evitar que *“molesten o importunen”* al resto de la sociedad.

Ello, porque en atención a la integridad del diverso cuestionado, el Congreso local únicamente admite que las personas que viven con discapacidad mental o intelectual se desplacen libremente en los espacios públicos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán cuando se encuentren asistidas por quien ostente su guarda y/o custodia, de lo contrario, dicho encargado o encargada será acreedora de una sanción pecuniaria.

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

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

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

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

Además, en el caso de las discapacidades mental e intelectual se tienen concepciones relativas a violencia, sensación de peligro, incapacidad para tomar decisiones, desesperanza entre otros, misma que se proyecta en la disposición normativa impugnada, pues no existe justificación constitucionalmente válida para que se sancione por el simple hecho de que una persona con discapacidad mental o intelectual se traslade libremente en lugares públicos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán.

Por lo tanto, las expresiones que se refieren a un grupo social determinado — personas con discapacidades mental en el caso en concreto — relativas a rasgos por los cuales han sido ofendidos a título colectivo por el resto de la comunidad, constituye un **lenguaje** que descalifica al mismo, que adquiere la **calificativa de discriminatorio**⁸¹.

Así, el **lenguaje discriminatorio se caracteriza por destacar categorías de las señaladas en el artículo 1º constitucional para clasificar a determinadas personas**, tales como el origen étnico o nacional, el género, **las discapacidades**, la condición

⁸¹ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 6 de marzo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 39.

social, la religión y las preferencias sexuales, **ello mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social**⁸².

La relación entre lenguaje y la identidad de las personas conlleva una mezcla compleja de factores individuales, sociales y políticos **que permite que las mismas se consideren miembros de una colectividad o se sientan excluidas de ésta, por ende, el uso del lenguaje puede permitir la eliminación de prácticas de exclusión y estigmatización**⁸³.

En ese sentido, es indiscutible que el lenguaje influye en la percepción que las personas tienen de la realidad, provocando que los prejuicios sociales, mismos que sirven de base para las prácticas de exclusión, se arraiguen en la sociedad mediante expresiones que predisponen **la marginación de ciertos individuos**⁸⁴.

En consecuencia, el precepto tildado de inconstitucional de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 se erige como una disposición que ostenta un lenguaje discriminatorio, pues refuerza los estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad mental o intelectual que han predominado históricamente y que continúan arraigadas en las instituciones políticas, sociales, culturales y jurídicas.

Así, la disposición normativa impugnada contraviene la obligación a cargo del órgano legislativo oaxaqueño —derivada del artículo 1º de la Norma Fundamental— relativa a que al ejercer su facultad legislativa no solamente use términos o fórmulas que aparenten neutralidad, **sino que deben llevar a cabo un ejercicio reflexivo, consciente, informado y prudente que tenga como resultado la redacción de un texto normativo que, sin lugar a dudas o a interpretaciones, sea incluyente en su manifestación y proscriba cualquiera asomo de discriminación en su lectura y aplicación**⁸⁵.

En ese tenor, el deber de cuidado en la terminología empleada tiene un doble efecto en el sistema jurídico: por una parte, **al velar por la utilización de las palabras más**

⁸² Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

⁸³ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 40.

⁸⁴ *Ídem*.

⁸⁵ Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 28.

apropiadas en la creación de una norma, se materializa y reconoce el principio de igualdad y no discriminación; por otra, se genera seguridad jurídica a los gobernados, ya que el margen de interpretación de una norma determinada (por parte de la autoridad a quien corresponde su aplicación) se reduce mediante el uso de la terminología adecuada, con lo cual se evitan intelecciones que conduzcan a discriminar a ciertos sujetos⁸⁶.

Por lo tanto, es innegable que el precepto tildado de inconstitucional contiene un lenguaje discriminatorio, que contempla en sí mismo estereotipos y estigmas en torno de las personas con discapacidad mental o intelectual, destacando una de las categorías sospechosas contenidas en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social hacia ese sector de la población**⁸⁷.

Ello, ya que la norma en combate presupone que las personas con discapacidad mental representan un riesgo o peligro, no sólo para ellas sino para la sociedad, con base a un señalamiento estigmatizante — transmitido de generación en generación — que impone **temor a este colectivo con necesidades específicas y que tiene como efecto su segregación de la vida social**.

Consecuentemente, el precepto cuestionado genera un efecto discriminatorio en perjuicio de las personas que viven con discapacidad mental e intelectual, pues parten de una concepción estructural e histórica sobre el “*peligro o riesgo*” que representan y que tradicionalmente se les ha acuñado en un orden dominante que deniega la diversidad funcional. Para colegir tal circunstancia, resulta conveniente tener en cuenta, como se ha venido esbozando, los factores contextuales o estructurales⁸⁸ en los que están inmersos.

⁸⁶ Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, Óp. Cit., párr. 29.

⁸⁷ Sirve de sustento la Tesis 1ª.CXLVII/2013, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2013, p. 549, del rubro “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL LENGUAJE DISCRIMINATORIO SE CARACTERIZA POR DESTACAR CATEGORÍAS DE LAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEDIANTE ELECCIONES LINGÜÍSTICAS QUE DENOTAN UN RECHAZO SOCIAL.**”

⁸⁸ Véase la Tesis 1ª. CXXI/2018, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2018, p. 841, del rubro “**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES.**”

Es decir, el hecho de que la legislatura oaxaqueña emplee las expresiones “*enfermo mental*” y “*que este se traslade libremente en un lugar público*”, visibiliza la discriminación histórica que han padecido las personas con discapacidad mental e intelectual, ante la falta de información y las barreras sociales que niegan la diversidad funcional.

En ese contexto, la disposición normativa en combate contribuye a edificar un significado de exclusión o degradación basada en estigmas, estereotipos y prejuicios relativos a la peligrosidad que representan las personas con discapacidad mental e intelectual, los cuales constituyen tratos humillantes, así como de exclusión y segregación.

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

En este punto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima trascendental precisar que la norma cuestionada no sólo trastoca el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que viven con discapacidad mental o intelectual, sino también el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales, pues dada la configuración normativa del precepto impugnado, se desconoce que dicho colectivo cuenta con capacidad jurídica para conducirse dentro de la sociedad por sí mismo.

Por ende, el artículo 110, fracción I, inciso A), numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 no supera las exigencias que requiere el derecho a la no discriminación, atendiendo a que el precepto en comento establece, en forma irrestricta, una referencia a las personas con discapacidad mental e intelectual como “*enfermos mentales*”.

Así, la configuración normativa del precepto cuestionado se aleja del modelo de derechos humanos de discapacidad, ya que refuerzan las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos en forma efectiva, lo cual es contrario a lo dispuesto por los artículos 1º de la Constitucional Federal, 1 y 12 de la de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los que deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la

obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica.

Asimismo, la legislatura oaxaqueña soslayó la obligación convencional que tienen los Estados partes de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, relativa a adoptar medidas específicas que no perpetúen el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas en situación de discapacidad⁸⁹.

En términos de lo hasta aquí expuesto, ese Máximo Tribunal Constitucional debe proceder a declarar la invalidez del precepto 110, fracción I, inciso A), numeral 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 al constituirse como una norma con lenguaje discriminatorio, permeada de estigmas y prejuicios en contra de las personas que viven con discapacidad mental.

OCTAVO. El artículo 154, fracción I, inciso a), numerales 8, 9, 11 y 15, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 establece multas fijas como consecuencia de la comisión de diversas faltas administrativas.

Tal precepto se erige como una sanción desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida y el daño causado, por lo que no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla, por lo tanto, vulnera el principio de proporcionalidad en las sanciones, así como la prohibición de multas excesivas, previstos en el artículo 22 de la Constitución Federal.

En este apartado se exponen las razones por las cuales esta Comisión Nacional considera que el precepto combatido de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 resulta inconstitucional en la medida que prevé multas fijas a imponer a quien cometa las infracciones ahí descritas.

A juicio de este Organismo, el artículo impugnado conculca el principio de proporcionalidad en las sanciones, así como a la prohibición de multas excesivas, en

⁸⁹ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 29.

virtud de que no establece parámetros mínimo y máximo para las sanciones pecuniarias, impidiendo así que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.

Para tales efectos, en el presente concepto de invalidez se explica el parámetro de regularidad que se considera aplica al presente caso, posteriormente se analizan en lo particular el precepto legal cuya invalidez se reclama ante ese Alto Tribunal.

A. Prohibición de multas fijas y proporcionalidad de las sanciones

El artículo 22 de la Constitución Federal prohíbe la desproporción de las sanciones en nuestro ordenamiento jurídico, al disponer lo siguiente:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...)”

Atento a su literalidad, es claro que la Ley Suprema reconoce que en nuestro país quedan prohibidas, entre otras, las multas excesivas y garantiza que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. Dicho principio opera tanto para el legislador al crear las normas como para el operador jurídico al aplicarlas e, incluso, en el momento de su ejecución.

Es necesario tener en cuenta que el alcance del precepto no se limita a las sanciones exclusivamente penales pues, como el propio dispositivo constitucional señala, el concepto de multa excesiva aplica en términos generales, lo que comprende a esa categoría de sanciones en delitos como en infracciones administrativas.

La interpretación de dicho precepto ha tenido una importante evolución en la jurisprudencia de ese Alto Tribunal. Para iniciar, es necesario traer a colación las tesis jurisprudenciales P./J.9/95 y P./J.10/95, de la Novena Época, Tomo II, del mes de julio de 1995, páginas 5 y 19, respectivamente, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro y textos siguientes:

“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo

22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."

"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares."

Conforme a dichos criterios, se exige que las leyes que establecen multas contengan las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizarla, obligación del legislador que deriva de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal pues el primero prohíbe las multas excesivas y desproporcionales, mientras que el segundo aporta el concepto de proporcionalidad en materia tributaria.

En esa tesitura, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el establecimiento de multas fijas es contrario a tales disposiciones constitucionales porque al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

Igualmente, es importante es mencionar que ese Alto Tribunal ha aclarado que una multa es acorde al texto constitucional cuando el legislador establece en la norma sancionadora cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla determinar su monto de acuerdo a las circunstancias

personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación⁹⁰.

Como puede inferirse, de la interpretación de ese Tribunal Constitucional puede válidamente afirmarse que no basta que el ordenamiento respectivo otorgue a la autoridad sancionadora la posibilidad de individualizar la multa aplicable a través de determinar la correspondencia entre su cuantía y las condiciones económicas del infractor, sino que es necesario que pueda tomar en cuenta la gravedad de la falta o su grado de responsabilidad, pues sólo de esa manera se daría al interesado la oportunidad de demostrar si tuvo o no la intención de causar daño al incurrir en la conducta prohibida⁹¹.

Sin embargo, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 34/2019, 46/2019, así como 47/2019 y su acumulada 49/2019, acotó la prohibición a que se refiere el artículo 22 constitucional.

En efecto, explicó que los asuntos de los cuales derivaron los criterios de interpretación acerca de la inconstitucionalidad de las multas fijas se encontraban vinculados con la materia fiscal y penal, al controvertirse normas que contienen multas o sanciones pecuniarias cuya aplicación derivó del ejercicio de facultades de comprobación, o bien, de la sustanciación de un juicio en que el resolutor determinó lo conducente a partir de apreciar los hechos ocurridos y las conductas desplegadas, así como valorar y juzgar las circunstancias particulares del caso a fin de imponer una sanción pecuniaria ejemplar, precisamente tomando en cuenta la gravedad de la conducta, el grado de responsabilidad, la situación económica del infractor, su intencionalidad, reincidencia, entre otros⁹².

Por consiguiente, las características o aspectos que identifican a las multas excesivas por fijas derivan de asuntos vinculados con la tramitación de un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio en que era relevante el grado de responsabilidad y culpabilidad del sancionado y, por ende, la autoridad debía poner

⁹⁰ Tesis P./J. 17/2000 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, página 59, de rubro **"MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA."**

⁹¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 34/2019 resuelta por el Pleno de ese Alto Tribunal en la sesión pública del 02 de diciembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 40.

⁹² *Ibidem*, párr. 57 y ss.

en práctica su libre apreciación para determinar la sanción pecuniaria aplicable, de modo que en todos esos asuntos era necesario que las normas conducentes previeran multas flexibles o que iban de mínimos a máximos, precisamente para que en ejercicio de esa potestad decisoria la autoridad pudiera imponer una multa acorde a las circunstancias del caso⁹³.

A las ideas precedentes hay que sumar una importante salvedad. En los asuntos de referencia, el Tribunal Constitucional del país dejó en claro que a pesar de lo anterior existen multas, como las de tránsito, que aun siendo fijas (al no permitir su graduación a partir de mínimos y máximos aplicables), no violan el artículo 22 constitucional porque, en términos generales, las condiciones en que se actualizan imposibilitan a la autoridad sancionadora a verificar las circunstancias particulares del infractor, su culpabilidad, la gravedad de la infracción, entre otras cosas, a fin de individualizarla, es decir, de establecer el monto preciso aplicable atendiendo a esas circunstancias particulares. De ahí que en ese supuesto esté justificado que el legislador establezca cifras determinadas aplicables a todos aquellos sujetos que actualicen la hipótesis normativa de que se trate.

Atento a todas esas consideraciones, la interpretación del artículo 22 constitucional, en su primer párrafo, es que **prohíbe el establecimiento y aplicación de multas excesivas**, entendiendo por tales aquellas que, entre otras cosas, **no permiten su individualización cuando es necesario**, es decir, cuando la naturaleza de la conducta y las circunstancias lo exijan, en que la subjetividad de la conducta requiere examinar diversos aspectos a fin de que el monto de la sanción pecuniaria sea acorde a la responsabilidad del sujeto infractor, su intencionalidad, la gravedad de la conducta, al daño ocasionado, entre otros aspectos⁹⁴.

Así, lo que se en efecto se prohíbe por la Constitución es imponer multas fijas si es que para ello no se llevó un proceso o procedimiento seguido en forma de juicio, en el cual se atribuyen hechos subjetivos y se constata su actualización a fin de imponer la sanción correspondiente, o bien, donde requieren diversos elementos para individualizar la sanción conducente.

Justamente esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer el criterio de multas fijas, pretendió evitar la subjetividad de la apreciación de la conducta

⁹³ *Ibidem*, párr. 58.

⁹⁴ *Ibidem*, párr. 94.

sancionable y de los demás elementos que incidieron en la conducta infractora, tales como grado de culpabilidad o de responsabilidad, daño ocasionado, intencionalidad, entre otros, y para lo cual se requiere tramitar todo un procedimiento o juicio a fin de determinar la sanción conducente.

Por tanto, ese Alto Tribunal ha considerado que en esos supuestos las autoridades deben realizar tales procedimientos precisamente **para advertir y constatar la realización de las conductas infractoras**, así como **las circunstancias que las rodean**, por ende, es claro que en esos casos la autoridad sancionadora requiere de parámetros para determinar las multas aplicables, o de lo contrario se contravendría el artículo 22 constitucional.

No obstante lo anterior no es exigible cuando se trate de aquellas conductas que, por lógica y sentido común no son graduables, sino más bien de un carácter objetivo, de realización inmediata, en el que no importa el resultado, razón por la cual es innecesario tomar en cuenta aquellos elementos de individualización, tales como gravedad de la conducta, responsabilidad del agente infractor, entre otros, para imponerla **pues basta que el sujeto activo realice la conducta prohibida para que se genere la consecuencia conocida y que no es otra que la imposición de una multa cierta.**

B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida

Esta Comisión Nacional estima que el Congreso del estado de Oaxaca, al expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán transgredió la prohibición contenida en el primer párrafo del artículo 22 constitucional, pues estableció diversas multas fijas.

Con el objetivo de iniciar con el estudio de constitucionalidad en concreto de las normas impugnadas, a continuación, se precisan las conductas que motivan la imposición de la respectiva multa fija:

Supuestos previstos en el precepto impugnado del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, en materia de espectáculos públicos	
Conducta	Sanción
8. Por haber permitido el aumento de asientos del aforo original, mediante la colocación de sillas, bancas o similares, y que obstruyan la circulación del público.	7.69 UMA

9. Por revender boletos o alterar los precios autorizados por las Autoridades Municipales, así como por venderlos fuera de los lugares establecidos para el ingreso a actos y espectáculos públicos.	7.69 UMA
11. Por haber vendido un mayor número de boletos del aforo del lugar del espectáculo por sobrecupo independientemente de su origen o por aumentar el aforo mediante la colación de sillas.	7.69 UMA
16. Por vender dos o más boletos con un mismo número y una misma localidad.	7.69 UMA

Como se desprende, los numerales controvertidos del inciso a), de la fracción I, del artículo 154 de la Ley en comento no establecen parámetros mínimo y máximo para su imposición, lo cual impide que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso.

Tal como se explicó en un subapartado previo, se considera que una multa contraría lo dispuesto en el artículo 22 constitucional cuando aquella no permite su individualización **de resultar necesario por la naturaleza de la conducta y las circunstancias lo exijan**, en que la subjetividad de la conducta exige **examinar diversos aspectos a fin de que el monto de la sanción pecuniaria sea acorde a la responsabilidad del sujeto infractor**, su intencionalidad, la gravedad de la conducta, al daño ocasionado, entre otras cuestiones.

En el presente caso, se estima que los supuestos impugnados de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán resultan inconstitucionales porque las conductas infractoras que generan la imposición de las multas fijas pueden estar precedidas de visitas o verificaciones realizadas por las autoridades estatales competentes a fin de constatar su debido cumplimiento, o bien, su naturaleza permite que sean graduales.

En otras palabras, se trata de conductas que ameritan la realización de un procedimiento en el que se le atribuya a la persona infractora hechos subjetivos y se constate su actualización a fin de imponer la sanción correspondiente, o bien, que requieren **diversos elementos para individualizar la sanción conducente**, razón por la cual la ausencia de esa graduación resulta inconstitucional.

Ello se debe a que, por una parte, las conductas se relacionan con cuestiones de protección civil en materia de espectáculos en las cuales existe un sistema normativo

específico que lleva a la autoridad competente a realizar diversos actos de inspección y verificación que le permitan concluir que existen elementos para determinar si un sujeto determinado es acreedor a una sanción pecuniaria.

Además, debe tomarse en cuenta que es necesario considerar el daño ocasionado, el grado de afectación a las personas involucradas en los espectáculos que se realicen en ese Municipio, la cantidad de boletos que fueron revendidos, duplicados, así como el número de localidades incrementadas que obstruyan la circulación en los espacios en que se realicen; entre otros elementos; por lo tanto, la imposición de sanciones pecuniarias y otras consecuencias jurídicas debe ser proporcional a la gravedad de la conducta.

En otras palabras, las conductas sancionadas en la norma reclamada ameritan que al momento de aplicarse deben de valorarse diversos elementos, como los daños ocasionados, el grado de afectación, la culpabilidad, entre otros, dado que se trata de faltas que permiten un rango de aplicación identificable en mínimos y máximos.

Por ello, se arriba a la convicción de que en los supuestos descritos en la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, las autoridades deben realizar los procedimientos correspondientes precisamente para advertir y constatar la realización de las conductas infractoras, así como las circunstancias que las rodean, por consiguiente en esos casos la autoridad sancionadora requiere de parámetros para determinar las multas aplicables, sin embargo, las disposiciones normativas tildadas de inconstitucionales no los contienen.

En ese orden de ideas, es claro que las multas previstas en el artículo 154, fracción I, inciso a), numerales 8, 9, 11 y 15, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, en virtud de que no prevén parámetros mínimos y máximos, impidiendo que la autoridad administrativa competente individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.⁹⁵

⁹⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, enero de 2008, p. 433, de rubro: ***"MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 165 DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO QUE PREVÉ SU IMPOSICIÓN, VIOLA***

Por ende, los supuestos jurídicos impugnados al establecer multas fijas genéricas como sanción a las diversas infracciones antes precisadas, deviene en sanciones desproporcionadas, absolutas e inflexibles, que no atiende a la gravedad de la falta cometida, al daño causado, y en general, cualquier otra, por lo que no permite un margen de apreciación para que las autoridades competentes puedan individualizarla; por tales motivos este Organismo Nacional estima que vulneran el principio de proporcionalidad en las sanciones, así como la prohibición de multas excesivas.

Es importante resaltar que el Congreso tiene la obligación de establecer un marco legal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de las sanciones, con el objeto de permitir al operador jurídico individualizarla de manera adecuada, al ser este último quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en particular.

Lo anterior puesto que como se ha insistido a lo largo del presente ocurso, el artículo 22 de la Norma Suprema prohíbe la multa excesiva; en consecuencia, tanto las sanciones penales como las de carácter administrativo, deben ser individualizadas tomando en consideración la responsabilidad y la capacidad económica de la persona sancionada, entre otros criterios.

Por todo lo expuesto, se concluye que las multas previstas en el artículo 154, fracción I, inciso a), numerales 8, 9, 11 y 15, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de la presente anualidad, no permiten que la autoridad operadora pueda individualizar la sanción de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad, tomando en consideración diversos factores, por tanto, vulnera directamente el principio consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal que declare su invalidez.

NOVENO. El precepto 85, fracción I, inciso y), en la porción normativa impugnada, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 prevé una multa por la celebración de fiestas o convivios en propiedad privada que carezcan del permiso

de la autoridad municipal, la cual resulta inconstitucional pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes a la obtención de la autorización respectiva.

Esta Comisión Nacional estima que el artículo 85, fracción I, inciso y), en la porción normativa impugnada, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 al establecer una multa por la realización de fiestas o convivios en propiedad privada sin la autorización respectiva, restringe sin razón constitucional el derecho de reunión.

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

A. Libertad de reunión

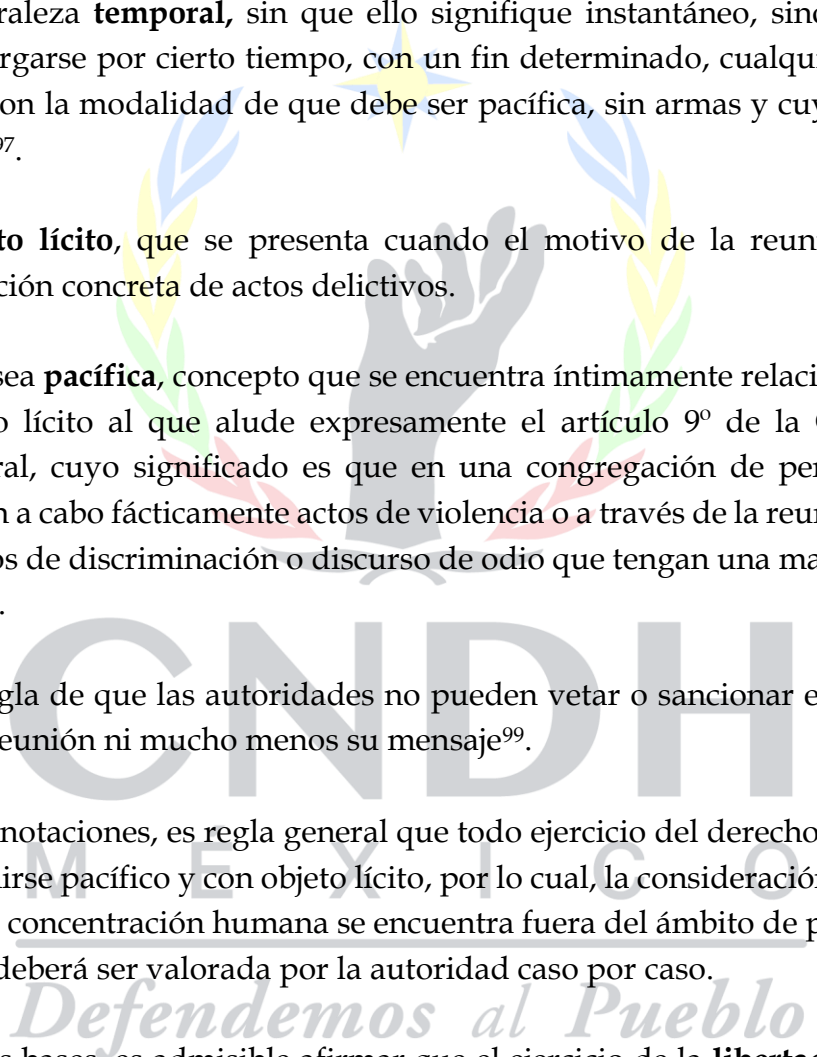
El artículo 9º de la Norma Suprema establece la prohibición para las autoridades de coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Conforme a la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.⁹⁶

De la anterior definición puede afirmarse que la libertad de reunión abarca todo tipo de aglomeración bajo cualquier motivación (sea de índole religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), tales como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre otras.

Igualmente, de la conceptualización del derecho humano en cuestión, puede desprenderse lo siguiente:

⁹⁶ Tesis 1a. LIV/2010 de la Primera Sala de Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 927, del rubro: “LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.”

- 
- **Elemento subjetivo**, referido a la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas).
 - Naturaleza **temporal**, sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo, con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito⁹⁷.
 - **Objeto lícito**, que se presenta cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos.
 - Que sea **pacífica**, concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal, cuyo significado es que en una congregación de personas no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real⁹⁸.
 - La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje⁹⁹.

Por tales connotaciones, es regla general que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual, la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.

Sentadas esas bases, es admisible afirmar que el ejercicio de la **libertad de reunión en el espacio público o privado no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público y privado dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de**

⁹⁷ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 31/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párrs. 83, 84 y 85.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 11 de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 196.

respaldo en el artículo 9 constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio¹⁰⁰.

En suma, la Constitución Federal reconoce como derecho fundamental el de reunirse con cualquier objeto, siempre que éste sea lícito y, a la vez, impone la prohibición para las autoridades de coartar dichas reuniones lícitas.

Finalmente, se menciona que en el ámbito internacional, el derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica; en el numeral 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho de reunión pacífica; y en los artículos XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Concretamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática que no debe ser interpretado restrictivamente.¹⁰¹

B. Inconstitucionalidad de la disposición combatida

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

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

“Artículo 85. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:

¹⁰⁰ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 115.

¹⁰¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

Concepto	Cuota en Pesos
I. Infracciones o faltas contra la seguridad general:	\$5,000.00
y) Celebrar fiestas o convivios en propiedad privada sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal o cuando como medida de prevención para proteger la salud o seguridad pública se encuentren suspendidos;	

(...)”

Como se advierte de su simple lectura, la disposición normativa establece una multa equivalente a \$5,000.00 pesos mexicanos cuando se efectúen fiestas o convivios en propiedad privada sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal, lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, transgrede la libertad de reunión, pues sujeta a una previa autorización municipal la conglomeración de sujetos con fines sociales o de esparcimiento en propiedad privada.

Ello, porque obligan a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad para poder reunirse con motivos de índole social en propiedad privada, lo cual confirma la inconstitucionalidad de la norma, toda vez que ello permite suponer que para la celebración de toda fiesta o convivio en propiedad privada es necesaria la anuencia municipal, cuestiones que pertenecen exclusivamente a la esfera privada de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.

Conforme a lo anterior, dada la configuración del precepto en combate, que prevé la imposición de una multa cuando se celebren fiestas o convivios en propiedad privada careciendo del debido permiso de la autoridad municipal, resulta evidente que es transgresora del derecho a la libertad de reunión, toda vez que condiciona el ejercicio de éste a la obtención de la autorización respectiva.

Es decir, la norma reclamada trastoca la libertad de reunión pues, sí con base al parámetro de control de regularidad constitucional, la observancia de aludida prerrogativa fundamental el Estado no puede condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización en espacios públicos, mucho menos cuando se tratan de lugares privados, donde las y los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio¹⁰².

¹⁰² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 7/2022, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 25 de octubre de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 137.

Es decir, la exigencia de la anuencia de la autoridad municipal para celebrar fiestas o convivios en propiedad privada, con el fin de que no se imponga la sanción pecuniaria prevista en la norma impugnada transgrede el derecho de reunión, ya que condiciona su ejercicio en espacios privados a la obtención de una autorización, la cual carece de fundamento constitucional y convencional.

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

Finalmente, es importante mencionar que ese Máximo Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 95/2020; 13/2021; 27/2021 y su acumulada 30/2021; 31/2021; 179/2021 y su acumulada 183/2021; 7/2022 y 11/2022, ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de normas que preveían cobros de derechos para realizar eventos sociales, pues condicionaban el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez del artículo 85, fracción I, inciso y), en la porción normativa “sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal o”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, por ser contrario al parámetro de regularidad constitucional.

DÉCIMO. El artículo 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de San Esteban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco transgrede el derecho humano a la identidad y a la gratuidad por le emisión de la primera acta de nacimiento, al establecer un cobro por el registro de nacimiento.

Por tanto, transgrede los artículos 1º y 4º de la Constitución Federal; transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4º constitucional; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la norma impugnada de Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de San Esteban Atatlahuca, para el

ejercicio fiscal 2023 vulnera el derecho fundamental a la identidad, ya que establece una tarifa por el registro de nacimiento.

Para arribar a dicha afirmación, en primer término, se abordará el núcleo esencial del derecho a la identidad en México, para posteriormente confrontar el precepto en combate con indicada prerrogativa fundamental.

A. Núcleo esencial del derecho a la identidad en México.

Para llegar a la conclusión de que la norma impugnada es inconstitucional, resulta conveniente tener presente la implicación tautológica del derecho a la identidad, la cual implica que toda persona desde el momento de su nacimiento debe tener identidad —entendida ésta— como un conjunto de rasgos propios de un individuo que lo caracterizan y diferencian frente a los demás, y que le dan consciencia de sí mismo. Es precisamente por lo anterior, que en este derecho convergen otros derechos fundamentales, tales como al nombre, a la nacionalidad, a la filiación y a la personalidad jurídica.

Cabe resaltar que en el orden constitucional mexicano el derecho a la identidad se encuentra reconocido en el párrafo octavo del artículo 4° de nuestra Constitución Federal¹⁰³, de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales para las autoridades del Estado en relación con la protección de derechos humanos, a saber:

- A. Toda persona tiene derecho a la identidad.
- B. Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.
- C. El Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos.
- D. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

¹⁰³ “Artículo 4°. (...)

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. (...).”

Así, el registro de nacimiento debe ser entendido como un derecho que necesita del cumplimiento de una obligación por parte del Estado, sin lo cual no puede hacerse efectivo.

Es decir, el acto registral del nacimiento, por sí mismo, constituye un reconocimiento de existencia de otros derechos como son el nombre, la nacionalidad, la filiación, la personalidad jurídica y a su vez facilita la participación social de niñas y niños.

Por lo que, en nuestro país, el registro de nacimiento es un presupuesto formal para el desarrollo y la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como la protección de la salud, la educación, trabajo digno y socialmente útil, o derechos de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documentos públicos necesarios para el desarrollo de aspectos vitales, desde el primer momento de vida de un individuo y hasta en su edad adulta.

De ese modo, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita u obstaculiza el acceso al registro gratuito del nacimiento de una persona, se transgrede su derecho a la identidad. Por ese motivo, el derecho a la identidad a través del registro inmediato y gratuito debe ser valorado más allá de una simple formalidad jurídica o de una cuestión presupuestal, sino como una cuestión realmente atinente a derechos humanos.

En este punto, es de resaltar tres características esenciales sobre el derecho a la identidad, a saber:

- La universalidad: entendida como el aseguramiento a toda persona del acceso al registro de su nacimiento en el territorio nacional, independientemente de su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o cualquier otra circunstancia.
- La gratuidad: que se refiere a la eliminación del cobro de cualquier tarifa oficial o extra oficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se da de manera oportuna o tardía.
- La oportunidad: se refiere a la aspiración de que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

Sobresale en el caso concreto, la gratuidad porque contribuye a la universalidad y a la oportunidad del registro de nacimientos, pues es un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan, teniendo en cuenta que las personas, especialmente las niñas, niños y adolescentes que no son registrados, no cuentan con un acta de nacimiento y por ello carecen de identidad legal y jurídica, lo que limita sus posibilidades de acceder a muchos otros derechos esenciales para su supervivencia, desarrollo y protección. De ahí que la carencia de registro y acta de nacimiento puede constituir un factor de exclusión y discriminación para las personas.

El registro de nacimiento es un derecho humano, así reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. En este último documento, se debe poner especial énfasis pues destaca el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño indica que *“el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”*. Por su parte, el artículo 8 manifiesta que *“los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (...)”*.

Ahora bien, la problemática descrita, puede afectar en mayor medida a la niñez que pertenecen a la población más marginada: indígenas; migrantes o de padres y madres migrantes; que viven en áreas rurales, zonas remotas, entre otros.

Esto es así porque las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno. De entre ellos destacan los costos asociados al registro y emisión del acta de nacimiento como una importante limitante, sobre todo para las personas con mayor marginación social.

Por ello, en determinados casos para muchas personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento –aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del registro civil a realizar el trámite correspondiente – se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que incumple la obligación de garantía.

En razón de lo anterior, la obligación de garantizar exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho, en tanto se trata de asegurar la materialización de los derechos humanos de manera universal. Además, supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contra-argumentaciones fácticas de imposibilidad sobre la escasez de recursos o elementos semejantes.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sustentado que la obligación de los Estados partes de garantizar los derechos humanos se da en todo el aparato gubernamental y, en general, a todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

La Corte afirma, que “[l]a obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”¹⁰⁴

Ahora bien, para la materialización del derecho a la identidad, un presupuesto jurídico formal necesario, es inscribir el nacimiento en los registros públicos del estado civil y de esa manera asentar públicamente el reconocimiento del nombre, nacionalidad y filiación de la persona. De esa forma el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos interrelacionados con el derecho a la identidad.

Por ese motivo, el Poder Reformador de la Constitución, dispuso en el artículo Segundo Transitorio ¹⁰⁵ del Decreto que reforma el artículo 4º constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de junio de 2014, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, disponían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derechos por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

¹⁰⁴ Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

¹⁰⁵ **SEGUNDO.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

Lo anterior, tiene como consecuencia que el marco constitucional mexicano brinde una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los gobernados sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho.

Si bien los tratados internacionales en la materia no reconocen la característica de gratuidad como parte del derecho a la identidad, en tanto se limitan a exigir a los Estados que garanticen el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona, lo cierto es que nuestro texto constitucional sí reconoce la gratuidad en el registro de nacimiento como una garantía que el Estado otorga para hacer efectivo dicho derecho fundamental.¹⁰⁶

Es decir, el texto constitucional es claro, por lo que **es categórica la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento**, sin posibilidad alguna de establecer excepciones¹⁰⁷.

B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado

Sentadas las bases del núcleo esencial del derecho a la identidad en México, lo procedente es desarrollar los argumentos que demuestran que el artículo 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 es contrario a mencionado parámetro de constitucionalidad, ya que prevé una tarifa por el registro de nacimiento.

Para ello, esta Institución Nacional considera importante conocer íntegramente el texto de la norma controvertida, la cual expresamente prevé:

“ARTÍCULO 61.- El derecho de este servicio se pagará conforme a las siguientes cuotas:

<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>Periodicidad</i>
<i>I. Registro de Nacimiento</i>	<i>100.00</i>	<i>Por evento</i>

¹⁰⁶ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 4/2018, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 28.

¹⁰⁷ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 34/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 2 de diciembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 162.

(...)”

Del texto trasunto se vislumbra que el Congreso oaxaqueño expresamente instauró una tarifa de \$100.00 pesos mexicanos por concepto de registro de nacimiento, regulación que se opone francamente al derecho humano a la identidad, particularmente a la garantía constitucional de materializarlo sin costo alguno.

Es decir, a juicio de esta Institución Nacional la legislatura local perdió de vista la finalidad de la ya referida reforma del 17 de junio de 2014, al artículo 4º constitucional ya que, al establecer un cobro por registro de nacimiento, desnaturaliza los fines constitucionales del derecho a la identidad, todo ello en perjuicio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Así, el Congreso estatal soslayó que, por mandato de la Norma Suprema tiene la obligación de garantizar a las personas que se encuentran en territorio oaxaqueño la gratuidad en el trámite consistente en la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

Consecuentemente, el precepto controvertido al establecer una cuota por el registro de nacimiento introduce un pago directo al ejercicio del derecho a la identidad, obstaculizando el ejercicio pleno de mencionada prerrogativa fundamental.

Ello, porque a partir del acto jurídico —de la inscripción en el registro civil— se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía, de tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos¹⁰⁸.

En ese contexto, es indiscutible que el artículo 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 se erige como un obstáculo para acceder a la identidad y sus derechos conexos, sin perder de vista que el registro gratuito del nacimiento es una obligación constitucional del Estado, cuyo objeto es garantizar el derecho aludido.

¹⁰⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 7/2022, Óp. Cit., párr. 167.

Así, el cobro por el registro de nacimiento, que conlleva la inscripción en el registro civil y la expedición de la primera copia certificada— carece de justificación constitucional y se traducen en barreras que impiden la realización efectiva de la obligación de garantía que la Constitución y los Tratados Internacionales imponen en al Estado en materia de identidad, pues conforme a aludido parámetro dicho cobro quedó proscrito en la República mexicana, por lo que las leyes estatales no pueden establecer montó alguno por dicho concepto¹⁰⁹.

Ahora, resulta crucial destacar que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre las tarifas por registro de nacimiento establecidas por las legislaturas de las entidades federativas, en los cuales ha sostenido la inconstitucionalidad de éstas.

Dicha postura ha sido reiterada al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016 y 36/2016, promovidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y falladas los días 22 y 28 de noviembre de 2016, así como en las diversas 4/2017, 6/2017, 9/2017, 10/2017 y 11/2017, resueltas en fechas 3 de agosto, 31 de octubre y 13 de noviembre, todas en 2017 y en los similares medios de control constitucional 4/2018, 7/2018 y 26/2018, resueltas del 03 de diciembre de 2018, en los cuales ese Alto Tribunal declaró la invalidez de las disposiciones normativas que establecían ya sea un cobro por el registro de nacimiento o una multa a las personas que incurrieran en ese supuesto.

Asimismo, mencionado razonamiento ha sido patentado en la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada¹¹⁰ 30/2021, así como en las diversas 7/2022 y 11/2022¹¹¹, en las cuales ese Máximo Tribunal Constitucional declaró la invalidez de normas que establecían cobros por el registro extemporáneo de nacimiento.

Defendemos al Pueblo

En efecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que condicionar a una temporalidad la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil es inconstitucional, como se desprende de las líneas que se citan a continuación:

“35. Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de

¹⁰⁹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 34/2019, *Óp. Cit.*, párr. 163.

¹¹⁰ Sentencia dictada el 18 de noviembre de 2021

¹¹¹ Resuelta por el Tribunal en Pleno de nuestra Nación en sesión ordinaria del 18 de octubre de 2022.

nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.

36. En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.”¹¹²

De los párrafos transcritos se advierte que el Pleno de ese Alto Tribunal señaló que el derecho a la gratuidad del registro de nacimiento se vulnera cuando se establece un cobro indirecto que se materializa en una sanción consistente en multa, que desincentiva el registro de las personas.

De tal suerte que el 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, supeditado a examen de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, soslaya el derecho humano a la identidad en el territorio oaxaqueño, porque el Congreso local instauró una cuota por el registro de nacimiento, la cual elude su obligación de garantizarlo y desconoce el principio de gratuidad, pues imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en la norma legal que se combate.

Por los motivos antes desarrollados, se solicita se declare la invalidez del 61, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, pues resulta incompatible con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos que impera en el Estado Mexicano, y se somete a juicio de ese Alto Tribunal, como único y último intérprete constitucional, para que, previa la valoración del argumento planteado, estime la declaración de inconstitucionalidad del precepto reclamado para la preservación y garantía de los derechos de las personas.

DÉCIMO PRIMERO. El artículo fracción I, inciso k), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 prevé una sanción económica a quienes participen en juegos de

¹¹² Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018, *Óp. Cit.*, párr. 35 y 36.

cualquier índole en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas.

Si bien es cierto, dicho precepto se encuentra dirigido a todas las personas que actualicen la conducta sancionable, también lo es que tiene un impacto particular en el ejercicio pleno del derecho fundamental al juego, esparcimiento y a las actividades recreativas de las infancias y adolescencias que residen en ese Municipio, por lo que es contrario al interés superior de las niñas, los niños, las y los adolescentes.

Lo anterior, porque la disposición reclamada inhibe la realización de actividades lúdicas y recreativas de las infancias y adolescencias en las vías públicas cercanas a sus domicilios, soslayando que se trata de conductas socialmente aprobadas, por lo que incluso trastoca el derecho fundamental a la cultura *lato sensu*.

El presente medio de control de la constitucionalidad tiene el propósito de someter al escrutinio de ese Máximo Tribunal el artículo fracción I, inciso k), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, debido a que se considera que atenta contra diversos derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

A juicio de esta Comisión Nacional, la norma en combate –a pesar de encontrarse redacta en términos generales– produce un impacto significativo en las niñas, los niños, así como las y los adolescentes que residen en el Municipio oaxaqueño de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula.

Lo anterior, porque el precepto en cuestionado impone una multa pecuniaria a quienes participen en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas.

En ese sentido, es indiscutible que, en su mayoría son las infancias y adolescencias quienes realizan juegos en la vía pública, por lo tanto, se estima que la medida adoptada por el Congreso oaxaqueño es desproporcional e injustificada, trastocando la satisfacción plena del derecho fundamental al juego, esparcimiento y a las actividades recreativas de niñas, niños y adolescentes, y en contravención al interés superior de éstos.

A efecto de evidenciar las aseveraciones previas, este Organismo Nacional, el presente concepto de invalidez se estructura en tres secciones a saber: en la primera se abordará el contenido esencial del principio de interés superior de las infancias, así como los rasgos primarios del derecho al juego y esparcimiento, para concluir con el análisis de la norma a la luz de dicho bloque de constitucionalidad y demostrar el vicio de inconstitucionalidad en que incurre.

A. Principio de interés superior de las infancias.

En principio, debe recordarse que la protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes tiene por objeto establecer y garantizar el desarrollo de la personalidad, así como el disfrute de cada uno de los derechos que les han sido reconocidos.

La normativa de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes se funda en la dignidad misma del ser humano, así como en las características propias de los niños y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos en pleno aprovechamiento de sus potencialidades. En ese marco regulador, sobresale el **principio de interés superior de la niñez**, entendido como el punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos que les han sido consagrados y cuya observancia permitirá al sujeto su más amplio desenvolvimiento.¹¹³

Respecto del principio del interés superior de la niñez, es necesario destacar su reconocimiento en la Norma Suprema, en su artículo 4º, párrafo noveno, que establece:

“Artículo 4o. (...)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ...”

Igualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de niñas, niños y adolescentes, a fin de definir los parámetros sobre los cuales las autoridades,

¹¹³ Véase la Opinión Consultiva OC-17/2002, del 28 de agosto de 2002, sobre la Condición jurídica y derechos humanos del niño, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 29 de mayo de 2013, párr. 56 y 59.

en todos los órdenes de gobierno, deben conducir sus políticas y el contenido de sus normas, así como la distribución de competencias en la materia, velando siempre por el interés superior de la niñez.¹¹⁴

En uso de la facultad constitucional aludida, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, la cual establece en su artículo 1º, fracción II, que el objeto de ese ordenamiento será garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano en la materia.

Debe recalcar que dicha Ley General tiene como pilar fundamental la protección del interés superior de la niñez, pues mandata que dicho principio debe ser considerado de manera primordial en cualquier toma de decisión por parte de las autoridades. Tal imperativo se contiene en el artículo 2, párrafos segundo y tercero, del ordenamiento general aludido, el cual a la letra establece:

“Artículo 2.

(...)

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

(...)”.

Conforme a lo anterior, resulta claro que la Ley General en la materia contiene por mandato constitucional todos los principios y normas que deben observarse por todas las autoridades dentro del territorio nacional a fin de proteger el interés

¹¹⁴ “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)”

XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;

superior de las niñas, niños y adolescentes, y cumplir con los tratados internacionales en la materia.

En el contexto internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño dispone en el artículo 3, numeral 1, lo siguiente:

“Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. (...)”

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha interpretado que el objetivo del concepto de interés superior del menor es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño. Asimismo, ha indicado que es un concepto triple que abarca:

*“a) **Un derecho sustantivo:** el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.*

*b) **Un principio jurídico interpretativo fundamental:** si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.*

*c) **Una norma de procedimiento:** siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos.”¹¹⁵*

¹¹⁵ Véase Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 14 “Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)”, CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.

Es así como de lo previamente desarrollado, se colige que el principio del interés superior de la niñez se erige como eje central en el actuar de todas las autoridades del Estado mexicano cuando se involucren a las niñas, niños y adolescentes, el cual implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida.

De esta manera, todas las autoridades tienen el deber de asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se le involucre a niñas, niños y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral.

En ese sentido, el principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes implica que la protección de sus derechos debe realizarse por las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad ya que requieren de una protección especial.

Las consideraciones anteriores fueron recogidas en la tesis de jurisprudencia de clave P./J. 7/2016, Décima Época, materia constitucional, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, de rubro y texto siguientes:

“INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.” El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas

o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento.

Por tanto, se concluye que tratándose de medidas que puedan afectar los intereses de las niñas, niños y adolescentes, se debe llevarse a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquellas, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de las infancias y adolescencias, y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de las personas menores de edad.

Ello, puesto que el interés superior de la niñez, tal como lo ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, debe de ser una consideración primordial al momento de promulgar disposiciones legislativas y formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos, así como al aplicarlas, lo cual requiere un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los derechos de la niñez, a fin de prever las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o asignación presupuestaria, así como de una evaluación de los efectos sobre los derechos de la niñez, con miras a juzgar las consecuencias reales de la aplicación¹¹⁶.

En consonancia al principio de interés superior de la niñez y adolescencia el legislador al momento de elaborar las normas que inciden en los derechos de la infancia, está obligado a tomar en cuenta este principio a fin de que en todo momento se potencialice la protección integral de las niñas y los niños, así como de las y los adolescentes, evitándoles cualquier afectación, lo que se traduce en la obligación de que al ponderar sus intereses frente a los intereses de terceros, cuiden de no restringir aquéllos derechos cuya naturaleza implica el goce esencial de los derechos de la infancia y adolescencia¹¹⁷.

¹¹⁶ Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 14, *Óp. Cit.*, párr. 35.

¹¹⁷ Cfr. Sentencia de amparo directo en revisión 3799/2014, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, Secretaria Mercedes Verónica Sánchez Miguel, p. 47.

En conclusión, se trata de un principio que debe observarse al prever cualquier tipo de medida legislativa que afecte a las niñas, niños y adolescentes, por lo que la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de privilegiar el interés superior de la niñez y adolescencia, es decir, debe adoptar una medida legislativa que garantice el disfrute pleno y efectivo de todos sus derechos; y como consecuencia, se le protege de manera integral logrando el desarrollo holístico del mismo.¹¹⁸

B. Derecho al esparcimiento, al juego y a actividades recreativas.

Ahora bien y conforme al párrafo noveno del artículo 4º de la Norma Fundamental, la observancia del interés superior de la niñez conlleva **garantizar de forma plena sus derechos, entre ellos la satisfacción del derecho a su sano esparcimiento para su desarrollo general.**

Aludido mandato constitucional tiene implícito el reconocimiento del derecho fundamental al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas de las niñas, los niños, las y los adolescentes, el cual deriva de la satisfacción de su derecho a un sano esparcimiento.

Por su parte, a nivel convencional, el derecho de mérito se encuentra expresamente reconocido en el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual tácitamente prevé:

“Artículo 31

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.”

Del texto transcrito se advierte que los Estados partes reconocen a las infancias y adolescentes el derecho al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad.

Al propósito, el Comité sobre los Derechos del Niño ha interpretado que **el artículo 31 debe entenderse de forma holística, en cada una de sus partes constituyentes y**

¹¹⁸ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 3799/2014, Óp. Cit., p. 48.

también en relación con la Convención en su totalidad; ya que cada uno de sus elementos está relacionado con los demás y los refuerza, y, cuando se lleva a la práctica, enriquece la vida de los niños. Juntos, esos elementos describen las condiciones necesarias para proteger la naturaleza singular y evolutiva de la infancia.

Además, puntualizó que su aplicación es fundamental para la calidad de la niñez, el derecho de los niños a un desarrollo óptimo, el fomento de la capacidad de resistencia y recuperación y el ejercicio de otros derechos. De hecho, **los entornos en que los niños juegan y las posibilidades recreativas que se les ofrecen establecen las condiciones para la creatividad; las oportunidades de competir en juegos iniciados por ellos mismos potencian la motivación, la actividad física y el desarrollo de aptitudes; la inmersión en la vida cultural enriquece la interacción lúdica; y el descanso permite a los niños tener la energía y la motivación necesarias para participar en los juegos y las actividades creativas**¹¹⁹.

Asimismo, puntualizó que **el juego y la recreación son esenciales para la salud y el bienestar del niño y promueven el desarrollo de la creatividad, la imaginación y la confianza en sí mismo y en la propia capacidad, así como la fuerza y las aptitudes físicas, sociales, cognitivas y emocionales.** El juego y la recreación contribuyen a todos los aspectos del aprendizaje; **son una forma de participar en la vida cotidiana y tienen un valor intrínseco para los niños, por el disfrute y el placer que causan**¹²⁰.

En este punto, resulta fundamental remarcar que mencionado Comité enfatizó que la participación en la vida cultural de la comunidad es un elemento importante del sentido de pertenencia de las y los infantes, ya que éstos **heredan y experimentan la vida cultural y artística de su familia, comunidad y sociedad y, a través de ese proceso, descubren y forjan su propio sentido de identidad y, a su vez, contribuyen al estímulo y la sostenibilidad de la vida cultural y las artes tradicionales.**

Es decir, sin lugar a dudas el derecho fundamental contenido en el artículo 31 de la Convención de los Derechos del Niño contempla diversas aristas, las cuales deben

¹¹⁹ Véase Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 17 “Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31)”, CRC/C/GC/17, 17 de abril de 2013, párr. 8.

¹²⁰ *Ibidem*, párr. 9.

ser interpretadas a la luz del interés superior de la niñez y adolescencia, con el fin de garantizarlo plenamente y no demeritar su trascendencia en el desarrollo integral de las niñas, los niños, las y los adolescentes.

En ese sentido, el Comité sobre los Derechos del Niño señaló en la Observación General No. 17, que los vocablos que integran el diverso 31 de la convención deben entenderse con los siguientes alcances:

a) **El descanso**. El derecho a descansar significa que los niños deben tener un respiro suficiente en el trabajo, la educación o cualquier otro tipo de esfuerzo para gozar de una salud y un bienestar óptimos. También significa que debe dárseles la oportunidad de dormir lo suficiente. Al hacer efectivo el derecho del niño a un respiro de toda actividad y a un sueño adecuado, deben tenerse en cuenta sus capacidades en evolución y sus necesidades de desarrollo.

b) **El esparcimiento**. El esparcimiento se refiere al tiempo que se puede dedicar al juego o la recreación. Implica la existencia de un tiempo libre o exento de toda obligación relacionada con la educación formal, el trabajo, las tareas domésticas, el desempeño de otras funciones de subsistencia o la realización de actividades dirigidas por otras personas. En otras palabras, requiere un tiempo en gran medida discrecional, que el niño pueda utilizar como le parezca.

c) **El juego**. Por juego infantil se entiende todo comportamiento, actividad o proceso iniciado, controlado y estructurado por los propios niños; tiene lugar dondequiera y cuando quiera que se dé la oportunidad. Las personas que cuidan a los niños pueden contribuir a crear entornos propicios al juego, pero el juego mismo es voluntario, obedece a una motivación intrínseca y es un fin en sí mismo, no un medio para alcanzar un fin. El juego entraña el ejercicio de autonomía y de actividad física, mental o emocional, y puede adoptar infinitas formas, pudiendo desarrollarse en grupo o individualmente. Estas formas cambian y se adaptan en el transcurso de la niñez. Las principales características del juego son la diversión, la incertidumbre, el desafío, la flexibilidad y la no productividad. Juntos, estos factores contribuyen al disfrute que produce y al consiguiente incentivo a seguir jugando. Aunque el juego se considera con frecuencia un elemento no esencial, el Comité reafirma que es una dimensión fundamental y vital del placer de la infancia, así como un componente indispensable del desarrollo físico, social, cognitivo, emocional y espiritual.

d) **Las actividades recreativas**. Recreación es un término general que se utiliza para describir una gama muy amplia de actividades, tales como la participación en la música, el arte, la confección de artesanías, actividades comunitarias, clubes, deportes, juegos, excursiones y acampadas, y la práctica de un hobby. Consiste en actividades o experiencias escogidas voluntariamente por el niño, ya sea por la satisfacción inmediata que le brindan o por el valor personal o social que espera recabar de ellas. La recreación suele tener lugar en espacios destinados específicamente a ese fin. Aunque muchas actividades recreativas pueden ser organizadas y gestionadas por adultos, la recreación debe ser una actividad voluntaria. Los juegos y deportes obligatorios o forzosos o la participación obligada en una organización juvenil, por ejemplo, no forman parte de la recreación.

e) **Las actividades propias de la edad del niño**. El artículo 31 destaca la importancia de que el niño pueda realizar las actividades propias de su edad. Con respecto al juego y la recreación, debe tenerse en cuenta la edad del niño al determinar la cantidad de tiempo que se

le concederá para ello; la naturaleza de los espacios y los entornos disponibles; las formas de estimulación y diversidad; y el grado de supervisión y participación de adultos necesario para garantizar la seguridad. A medida que los niños crecen, sus necesidades y deseos cambian y los entornos que ofrecen posibilidades de jugar son sustituidos por lugares que brindan oportunidades de socializar, de compartir con compañeros o de estar solos. Los niños también exploran un número creciente de situaciones que entrañan riesgos o desafíos. Estas experiencias son necesarias para el desarrollo de los adolescentes y contribuyen al descubrimiento de la propia identidad y pertenencia.

f) **La vida cultural y las artes** . El Comité apoya la opinión de que es a través de la vida cultural y de las artes que los niños y sus comunidades expresan su identidad específica y el sentido que dan a su existencia y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. La expresión cultural y artística se articula y se disfruta en el hogar, en la escuela, en la calle y en los lugares públicos, así como a través de la danza, los festivales, las artesanías, las ceremonias, los ritos, el teatro, la literatura, la música, el cine, las exposiciones, las películas, las plataformas digitales y los vídeos. La cultura emana de la comunidad entera; ningún niño debe verse denegado el acceso a su creación o a sus beneficios. La vida cultural emerge de la cultura y la comunidad, no se impone desde fuera; la función de los Estados es actuar como facilitadores, no como proveedores.

g) **Participar libremente** . El derecho de los niños a participar libremente en la vida cultural y las artes exige que los Estados partes respeten el acceso de los niños a esas actividades y su libertad de elegirlos y practicarlos, y se abstengan de inmiscuirse en ello, salvo por la obligación de asegurar la protección del niño y la promoción de su interés superior. Los Estados partes deben también velar por que otros no restrinjan este derecho. La decisión del niño de ejercer o no ejercer este derecho es una elección propia y, como tal, se debe reconocer, respetar y proteger¹²¹.

De lo trasunto se advierte que el Comité sobre los Derechos del Niño asevera que el juego es una dimensión esencial y vital del placer de la infancia, así como un componente indispensable del desarrollo físico, social, cognitivo, emocional y espiritual.

Asimismo, enfatizó que el juego en la infancia y adolescencia se caracteriza por ser espontáneo, por lo que buscarán realizarlo en cualquier momento, incluso en ámbitos poco favorables.

Por lo que, teniendo en cuenta dicha característica el aludido Comité afirmó que es indispensable asegurar ciertas condiciones, para que las infancias y adolescencias se encuentren en condiciones para desarrollarlo, por lo que los Estados partes deben garantizarles, entre otras cosas:

¹²¹ *Ibidem*, párr. 14.

- Estar libres de exclusión social, prejuicios o discriminación;
- Tener un entorno en que estén protegidos del daño o la violencia social;
- Tener un entorno suficientemente libre de desechos, contaminación, tráfico y otros peligros físicos para que puedan circular libremente y de forma segura dentro de su vecindario;
- **Contar con tiempo y con un espacio accesible para jugar, sin control ni gestión de los adultos;**
- **Contar con espacio y oportunidades para jugar al aire libre, no acompañados, en un entorno físico diverso y estimulante y con fácil acceso a adultos que los ayuden, cuando sea necesario;**
- Tener oportunidades de experimentar e interactuar con entornos naturales y con el mundo animal y de jugar en ellos;
- Tener oportunidades de explorar y comprender el patrimonio cultural y artístico de su comunidad y de participar en él, crearlo y plasmarlo;
- **Tener oportunidades de participar con otros niños en juegos, deportes y otras actividades recreativas, apoyados, cuando sea necesario, por facilitadores o instructores cualificados;**
- Contar con el reconocimiento, por los padres, los profesores y la sociedad en su conjunto, del valor y la legitimidad de los derechos consagrados en el artículo 31 de la Convención de los Derechos del Niño.

Por otra parte, el Comité destacó la necesidad particular **de otorgar un mayor reconocimiento a las formas y los lugares de juego y recreación que prefieren los niños mayores;** es decir, que se garantice a las y los adolescentes lugares donde puedan reunirse con sus pares y explorar su incipiente independencia y su transición a la vida adulta. Esta es una dimensión importante para el desarrollo de su sentido de identidad y pertenencia¹²².

En suma, el Estado mexicano está obligado a garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes al descanso y **el esparcimiento y a fomentar oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad,** para su participación en actividades culturales, artísticas y deportivas dentro de su comunidad.

Por su parte, quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes **deberán respetar el ejercicio de estos derechos y, por lo tanto, no podrán imponerles regímenes de vida, estudio, trabajo o reglas de disciplina**

¹²² *Ibidem*, párr. 33.

desproporcionadas a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, que impliquen la renuncia o el menoscabo de los mismos¹²³.

C. Inconstitucionalidad de la disposición normativa controvertida.

Como se bosquejó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el artículo 85, fracción I, inciso k), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 resulta contrario al principio de interés superior de la niñez, así como al derecho fundamental al esparcimiento, al juego y a actividades recreativas, reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.

Para el desarrollo de los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad del precepto en combate, se estima fundamental conocer el texto integro del mismo, el cual expresamente prevé:

“Artículo 85. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:

Concepto	Cuota en Pesos
I. Infracciones o faltas contra la seguridad general:	\$5,000.00
<i>k) Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de personas y vehículos o que molesten a las personas;</i>	

(...)”

De lo anterior se desprende que la disposición normativa controvertida de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santiago Matatlán prevé la imposición de una multa de \$5,000.00 pesos mexicanos por “participar en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de personas y vehículos o que molesten a las personas”, ya que constituye una falta contra la seguridad general en el Municipio de Santiago Matatlán.

¹²³ Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. El Derecho al descanso y al esparcimiento de las niñas, niños y adolescentes, disponible en:

<https://www.gob.mx/sipinna/articulos/el-derecho-al-descanso-y-al-esparcimiento-de-las-ninas-ninos-y-adolescentes?idiom=es#:~:text=Ni%C3%B1as%2C%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes%20tienen,de%20su%20desarrollo%20y%20crecimiento.>

A juicio de esta Comisión Nacional el precepto tildado de inconstitucional constituye una medida legislativa que vulnera el derecho fundamental al esparcimiento, al juego y a actividades recreativas, así como el principio de interés superior de las infancias y adolescencia.

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

Artículo 85, fracción I, inciso k), de la Ley impugnada	
Sujeto acreedor de la multa:	Cualquier persona (infancias y adolescencias incluidas)
Conducta sancionada:	Participar en juegos de cualquier índole.
Lugar:	Vía pública.
Efectos de la conducta:	Siempre que afecten el libre tránsito de personas y vehículos o que molesten a las personas
Sanción:	\$5,000.00 pesos

Como se desprende del cuadro que antecede, la norma controvertida no señala a un sujeto en particular, sin embargo, **dada su configuración normativa y sus alcances, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las infancias y adolescencias son los principales sujetos de la misma.**

Lo anterior, porque si bien es cierto, las niñas, los niños, las y los adolescentes no son quienes efectúan juegos en la vía pública exclusivamente, también lo es que constituyen el mayor porcentaje de las personas que realizan esa conducta, por lo tanto, a pesar de que el precepto controvertido no los señala expresamente como destinatarios, es indubitable que dicho sector de la población será la que más recienta la aplicación de la disposición —por las particularidades de la conducta sancionada—.

Una vez aclarado o destacado quiénes son los sujetos destinatarios de la norma cuestionada, este Organismo Constitucional Autónomo también estima pertinente realizar una precisión en cuanto al lugar en que se realizará la conducta sancionada por la disposición impugnada.

Como se destacó, para que la conducta sea sujeta de la sanción económica es fundamental que se realice en determinados lugares, en ese sentido y conforme a la Ley de Movilidad oaxaqueña, serán **consideradas vías públicas: las calles, calzadas, avenidas, ciclovías, carreteras, caminos y autopistas, así como las vialidades primarias y andadores de movilidad con prioridad al transporte público y, en general:**

- Los predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal, vehicular y al transporte colectivo; y
- Los caminos públicos de jurisdicción estatal, destinados temporal o permanentemente al tránsito de personas, bienes y vehículos, incluyendo el área del derecho de vía de estos; así como las vialidades de uso común de las unidades habitacionales, cuando su ubicación geográfica permitan el libre tránsito peatonal, ciclista, vehicular o de transporte colectivo y sea necesario para la unión entre dos o más puntos de intersección con zonas urbanas¹²⁴.

Por su parte, en términos del diverso 4, fracción LXVI de la Ley de Movilidad local se desprende que son **vía pública todo espacio de dominio público y de uso común destinado al tránsito de personas, bienes y vehículos**. Esto quiere decir que incluye vías primarias, secundarias y terciarias.

Para el caso en concreto, esta Institución Nacional considera necesario retomar cuáles son **vías terciarias**, de conformidad con la aludida Ley de Movilidad, las cuales son **aquellas que dan acceso a los predios y zonas habitacionales**, sus cruces se semaforizan sólo en intersecciones con vías secundarias. Por ejemplo, las calles locales convencionales, pueden ser de doble sentido, generalmente tienen de dos a cuatro carriles, dos de circulación y dos de estacionamiento, sus características principales varían según el tipo de uso de suelo y son delimitados por marcas en el pavimento.

Con base a lo hasta aquí expuesto, es incuestionable que la disposición normativa cuestionada impondrá una multa equivalente a \$5,000.00 pesos mexicanos a las niñas, niños y adolescentes que realicen cualquier juego vía pública —cualquiera que se trate—.

¹²⁴ Véase el artículo 3, fracción II, de la Ley de Movilidad del Estado de Oaxaca.

Esto quiere decir que, *verbi gratia*, cuando infancias o adolescencias efectúen cualquier juego en las calles o vías terciarias próximas a sus domicilios, cuando dicha actividad afecte el libre tránsito de personas y vehículos o que molesten a las personas, por lo que estarán actualizando el supuesto previsto en la disposición normativa cuestionada.

Empero, la regulación controvertida –a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo– es desproporcional e injustificada, ya que impone una sanción económica a una conducta que constituye el ejercicio pleno de un derecho fundamental.

Esta Comisión Nacional no pasa por alto que los derechos humanos no son ilimitados o que no pueden ser válidamente restringidos, sin embargo, en el caso en concreto se considera que dicha restricción es injustificada y desproporcional.

Lo anterior, porque si bien es cierto que el Congreso local pudo haber adoptado la medida con el fin de garantizar la integridad de las infancias y adolescencias, para que realicen actividades lúdicas en espacios que no sean las vías públicas, ya que éstas representan un riesgo a su integridad. También lo es que el precepto controvertido incluye todas las vías públicas, incluidas aquellos predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal.

Es decir, en apariencia, se estima que el fin que pudo haber perseguido el órgano legislativo oaxaqueño fue la salvaguarda del interés superior de las infancias al procurar su integridad física tanto de las niñas, niños y adolescentes, como las personas peatones, como de las y los automovilistas.

No obstante, el Congreso local adoptó una postura que restringe el uso de los espacios públicos por las infancias y adolescencias, ya que la medida sanciona el juego cuando ocasione molestias a los transeúntes.

En este punto, esta Comisión Nacional considera importante destacar que la expresión que “*molesten a las personas*” tiene implícita una transgresión al derecho a la seguridad y el principio de legalidad, ya que no otorga certeza jurídica de cuándo un juego ocasionará “*molestias a las personas*”, por el contrario, dichos vocablos francamente se erigen como exigencias intolerantes al nivel de ruido, e incluso se presta a solicitar se practiquen “*juegos aceptables*” con el fin de no incomodar a las personas.

Así, tal regulación —tal como lo sustentó el Comité sobre los Derechos del Niño— representa una exclusión de las infancias y adolescencias que tiene repercusiones importantes en su desarrollo como ciudadanas y ciudadanos, asimismo, invitó a los Estados partes al fomento de espacios públicos incluyentes por diferentes grupos de edad, con el fin de promover y fortalecer a la sociedad civil, así como alentar a las niñas, niños y adolescentes a verse a sí mismos como ciudadanas y ciudadanos dotados de derechos¹²⁵.

Por otra parte, no se estima que la medida adoptada sea la más idónea y necesaria para efectivamente salvaguardar la integridad de las niñas, niños y adolescentes, en pro de su interés superior.

Ello, porque bien pudo el Congreso local adoptar —con el fin de evitar la apropiación de las vías públicas— la creación de espacios recreativos seguros y al alcance de todas las infancias y adolescencias residentes en el Municipio de Santiago Matatlán, con el fin de reducir los riesgos para dicho sector de la población.

Es decir, corresponde al Estado de Oaxaca, tanto a sus municipios propiciar las condiciones de seguridad necesarias para que las niñas, niños y adolescentes se encuentren en condiciones de ejercer su derecho fundamental al esparcimiento, juego y actividades recreativas, no por el contrario, a imponerles multas con el fin que no se apropien de vías públicas para ello.

En suma, como se logra vislumbrar de los argumentos hasta aquí expuestos, el artículo 85, fracción I, inciso k), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 se erige como un obstáculo para la satisfacción plena del derecho humano al esparcimiento, juego y actividades recreativas, así como al interés superior de las infancias y adolescencias. Adicionalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que con la introducción del precepto reclamado al orden jurídico local, el Congreso oaxaqueño soslayó que la realización de juegos en vías públicas constituye una práctica socialmente adoptada, es decir, pasó por alto que dicha praxis constituye parte de los patrones culturales adoptados en territorio nacional.

¹²⁵ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 17 “Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31)”, *Óp. Cit.*, párr. 38.

En ese sentido, se estima que la norma cuestionada tampoco garantiza se satisfaga el derecho a la cultura de todas las personas habitantes del Municipio de Santiago Matatlán, ni mucho menos el de las infancias y adolescencias, pues les modifica dicha práctica y obstaculice accedan a hábitos socialmente aceptados.

En consecuencia, el artículo 85, fracción I, inciso k), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 constituye una transgresión al interés superior de la niñez, así como al derecho fundamental al esparcimiento, juego y actividades recreativas de las niñas, niños y adolescentes, y al de tener acceso a la cultura *lato sensu* — entendido como el cúmulo de conocimientos, creencias, costumbres, hábitos adquiridos por el ser humano como miembro de la sociedad — de todas las personas que residen en mencionada municipalidad, por lo que se solicita a ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y lo expulse del sistema normativo de esa entidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

Defendemos al Pueblo

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple de los ejemplares del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca del 01 de abril de 2023, que contienen los decretos por los que se expidieron las leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2023 impugnadas (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP

