

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 22 de abril de 2024.

**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 de 30 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, expedidas mediante decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el pasado 23 de marzo de 2024.

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

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° 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, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	6
VI. Competencia.....	6
VII. Oportunidad en la promoción.....	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	7
IX. Introducción.....	8
X. Conceptos de invalidez.....	9
PRIMERO.....	9
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	9
B. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	13
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	15
SEGUNDO.....	21
A. Alcances del principio de taxatividad.....	21
B. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos.....	26
1. Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar actitudes consideradas contrarias a los principios morales y buenas costumbres.....	30
2. Infracción por faltar al respeto, insultos y agresiones verbales a autoridades.....	34
TERCERO.....	37
A. Libertad de reunión.....	38
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas.....	40
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	44
A N E X O S.....	44

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 del Estado de Oaxaca.

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

**a) Cobros desproporcionados por reproducción de información, no relacionada con el derecho de acceso a la información:**

1. Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María La Asunción, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Panixtlahuaca, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Loxicha, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 51, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Taviche, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
6. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
7. Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, Distrito Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
8. Artículo 47, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

9. Artículo 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Maria Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
10. Artículo 39, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Constanza del Rosario, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
11. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Nuxiño, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
12. Artículo 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

**b) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:**

1. Artículo 77, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Panixtlahuaca, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 66, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Loxicha, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 69, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 49, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nuyoó, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
6. Artículo 43, fracción I, incisos a), b) y h), en la porción normativa "*Exhibir cartelones, anuncios o revistas, que contengan información con lenguaje altisonante u ofensivo, así como realizar conductas que contravengan a los principios morales y a nuestras buenas costumbres, y*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
7. Artículo 74, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
8. Artículo 54, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, Distrito Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
9. Artículo 63, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Talea de Castro, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
10. Artículo 64, fracciones X, en la porción normativa "*Insultar de palabra o*", y XII, en la porción normativa "*o escandalizar*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Maria Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
11. Artículo 41, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

12. Artículo 131, fracción I, incisos g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tututepec, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
13. Artículo 59, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
14. Artículo 91, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
15. Artículo 44, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Quioquitani, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
16. Artículo 96, fracciones X, XII y XXXI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
17. Artículo 59, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Constanza del Rosario, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
18. Artículo 89, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Yanhuitlán, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
19. Artículo 62, fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Amuzgos, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
20. Artículo 79, fracción II, en la porción normativa "*verbal*," de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
21. Artículo 77, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
22. Artículo 49, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Acutla, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
23. Artículo 43, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz de Bravo, Distrito de Silacayoápam, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
24. Artículo 66, letra A, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chachoápam, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
25. Artículo 80, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

**c) Establecimiento de infracciones que limitan la libertad de reunión:**

1. Artículo 66, fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Loxicha, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

2. Artículo 43, fracción I, inciso c), en la porción normativa “*todo tipo de actividades sociales,*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 96, fracción XIII, en la porción normativa “*todo tipo de actividades sociales,*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

Todos ordenamientos publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el día 23 de marzo de 2024.

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- 1º, 9º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de reunión
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Principio de legalidad.

#### **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, 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 23 de marzo de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 24 del mismo mes, al lunes 22 de abril de 2024, por lo que, al promoverse el día de hoy, 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)<sup>1</sup>, 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 XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos

---

<sup>1</sup> “**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; (...).”

<sup>2</sup> “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

Humanos.

## IX. Introducción.

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

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

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

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

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

---

(...)

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

(...).”



## X. Conceptos de invalidez.

**PRIMERO.** Los artículos precisados en el inciso a) del apartado III del presente escrito, contenidos en 12 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de documentos en copias y certificaciones (no relacionados con acceso a la información pública), debido a que no atienden a los costos que verdaderamente le representó al Estado la prestación de esos servicios; además, algunas disposiciones no son claras para los sujetos a los que se dirigen. Por lo tanto, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de proporcionalidad tributaria y legalidad, reconocidos en la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de 12 municipios del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atienden al costo real que le representó al ente público su prestación, así como cuotas que no son claras para los destinatarios de las normas.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos, así como su análisis respecto del derecho de seguridad jurídica. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto las normas objeto de control constitucional, para así definir si se apartan o no de la Norma Fundamental.

### **A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen**

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos y se consagran los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

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

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza -Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios-, titular de un derecho de 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.<sup>3</sup>

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, se refiere a 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.**

---

<sup>3</sup>Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión del 27 de octubre de 2005.

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, sino en la medida de que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares<sup>4</sup>.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**<sup>5</sup>, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal 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, entonces el principio de proporcionalidad 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**.<sup>6</sup>

Ello se debe a 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

---

<sup>4</sup> 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, página 40, de rubro “*DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN*”.

<sup>5</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “*DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS*.”

<sup>6</sup> *Ídem*.

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.<sup>7</sup>

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, 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.

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa 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, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- 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.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> 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.”***

<sup>8</sup> 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 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.”***

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que 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.<sup>9</sup>

## **B. Derecho de seguridad jurídica y legalidad**

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

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

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

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones

---

<sup>9</sup> 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.

dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

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

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

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

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

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

### C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de doce municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, señaladas en el apartado III, inciso a), del presente escrito, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, pues establecen cobros por la expedición de copias y certificaciones que soliciten las y los gobernados a las autoridades del orden municipal, tarifas que no son acordes a las erogaciones que realmente les representa la prestación de tales servicios.

Para tener mayor claridad, a continuación, se transcriben las disposiciones tildadas de inconstitucionales:

Ley	Artículo						
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María La Asunción, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<p><b>Artículo 40.</b> 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:</p> <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>20.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	20.00		
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	20.00						
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Panixtlahuaca, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024	<p><b>Artículo 40.</b> 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:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> <th>Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td>5.00</td> <td>Por hoja</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Por hoja
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad					
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Por hoja					
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Loxicha, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<p><b>Artículo 34.</b> 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:</p>						

	Concepto	Cuota (pesos)	Periodicidad
	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	Por evento
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Taviche, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 51.</b> 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:		
	Concepto	Cuota en Pesos	
	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 24.</b> 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:		
	Concepto	Cuota en pesos	
	I. Expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales cuota por hoja.	10.00	
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chilchotla, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 41.</b> 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:		
	Concepto	Cuota en pesos	
	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, Distrito Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 35.</b> 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 la siguiente cuota:		
	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad
	I. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	120.00	Por evento
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Cotzocón, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<b>Artículo 47.</b> 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:		
	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad
	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	5.00	Evento
	II. Certificación de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales.	40.00	Evento



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024</b></p>	<p><b>Artículo 32.</b> 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:</p> <table border="1" data-bbox="613 321 1401 422"> <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						
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Constanza del Rosario, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 39.</b> 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:</p> <table border="1" data-bbox="613 558 1401 722"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> <th>Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td>5.00</td> <td>Evento</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Evento
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad					
II. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Evento					
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Nuxiño, Distrito de Nochistlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 23.</b> 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 la siguiente cuota:</p> <table border="1" data-bbox="613 858 1401 1022"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Cuota en pesos</th> <th>Periodicidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Copia de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td> <td>5.00</td> <td>Por evento</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad	I. Copia de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Por evento
Concepto	Cuota en pesos	Periodicidad					
I. Copia de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	5.00	Por evento					
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b></p>	<p><b>Artículo 50.</b> 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:</p> <table border="1" data-bbox="613 1159 1401 1253"> <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						

De lo trasunto se desprende que las disposiciones cuestionadas convergen en que establecen cobros por los siguientes servicios y conforme a los montos que se precisan en pesos mexicanos:

- En general, por copias de documentos en su integridad, tendrá un costo de \$5.00 a \$20.00 pesos y, sólo en el caso del Municipio de San Miguel Panixtlahuaca prevé cobros por hoja, cuyo monto es de \$5.00 pesos, existentes en los archivos municipales.
- Por la expedición fotocopias certificadas:
  - por foja, se deberá pagar \$10.00 pesos, y
  - por documentos, el costo es de \$40.00 a \$120.00 pesos.

Como se observa, las disposiciones normativas controvertidas establecen contribuciones que se enmarcan en la categoría de **derechos por servicios**, es decir, que les corresponden contraprestaciones por los mismos, ello significa que para la determinación de las cuotas por ese concepto ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución o prestación, por lo cual, la cuota que se establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidenciará la inconstitucionalidad de las normas que establecen cobros desproporcionales por la expedición de copias simples y certificadas, ya que **no guardan relación directa con los gastos que represento a los municipios involucrados la prestación de tales servicios.**

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, 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.

Sobre esas bases, atento a las cantidades fijadas por el Congreso del estado de Oaxaca por la entrega o reproducción de información en copias y/o certificaciones, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre el costo de los materiales usados, tales como hojas o tinta, por lo que el monto establecido resulta desproporcionado, **pues no responde al gasto que efectúa el municipio correspondiente para brindar el servicio.**

Específicamente, respecto de los cobros por la certificación de documentos, no es justificable ni proporcional **cobrar por la expedición de copias certificadas de documentos si la cuota no responde al costo que le representa al Estado su prestación**, pues si bien es cierto el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, pues también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entablada entre las partes 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**<sup>10</sup>.

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**<sup>11</sup>, 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 emite<sup>12</sup>.

Hasta lo aquí expuesto, ha quedado claro que el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al municipio – como ente estatal– su efectiva prestación, en la medida de que **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**<sup>13</sup>, 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 con 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.

Es así como las normas impugnadas **transgreden el principio de proporcionalidad tributaria** porque los costos por la reproducción de documentos o información en copias o certificaciones – que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública – no son acordes ni proporcionales al monto erogado por los municipios derivado de los servicios prestados ni guardan una relación

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74.

<sup>12</sup> Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *Óp. Cit.*, párr. 94.

<sup>13</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento.<sup>14</sup>

Además, en el caso de las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María La Asunción, Distrito de Teotitlán; Santa Catarina Loxicha, Distrito de Pochutla; San Jerónimo Taviche, Distrito de Ocotlán; Santa María Chilchotla, Distrito de Teotitlán; San Mateo Etlatongo, Distrito Nochixtlán; San Juan Cotzocón, Distrito Mixe; Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca; Constancia del Rosario, Distrito de Putla; San Andrés Nuxiño, Distrito de Nochixtlán, y La Compañía, Distrito de Ejutla se advierte que las tarifas que prevén generan incertidumbre jurídica, porque no especifican si el monto es por cada hoja o por la expedición del documento completo (expediente o legajo), situación que permite la discrecionalidad de la autoridad que aplicará la norma, colocando en situación de desventaja a las personas que soliciten este servicio, pues no tendrán certeza sobre el costo a enterar.

La situación descrita también propicia arbitrariedad en la aplicación del dispositivo jurídico impugnado, pues derivado de que no es clara, puede ser interpretado de diversas formas por la autoridad competente.

Por lo anterior, se estima que algunas de las disposiciones impugnadas, además de transgredir el principio de proporcionalidad tributaria, son contrarias al derecho de seguridad jurídica, ya que no son inteligibles para los sujetos a los que se dirigen.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa María La Asunción, Distrito de Teotitlán; San Miguel Panixtlahuaca, Distrito de Juquila; Santa Catarina Loxicha, Distrito de Pochutla; San Jerónimo Taviche, Distrito de Ocotlán; Santa Ana, Distrito de Miahuatlán; Santa María Chilchotla, Distrito de Teotitlán; San Mateo Etlatongo, Distrito Nochixtlán; San Juan Cotzocón,

---

<sup>14</sup> 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.

Distrito Mixe; Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca; Constanza del Rosario, Distrito de Putla; San Andrés Nuxiño, Distrito de Nochixtlán, y La Compañía, Distrito de Ejutla, para el ejercicio fiscal 2024, señaladas en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, son contrarias a la Constitución Federal por las razones ya expuestas, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal del país declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

**SEGUNDO.** Los artículos precisados en el apartado III, inciso b), del presente escrito, contenidos en veinticinco leyes de ingresos municipales para el estado de Oaxaca, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- Realizar escándalo en la vía pública, así como conductas que contravengan a los principios morales y a las buenas costumbres.
- Faltas de respeto, insultos o agresiones verbales a las autoridades o cuerpos policiacos.
- Exhibir cartelones, anuncios o revistas, que contengan información con lenguaje altisonante u ofensivo.

Se estima que las conductas descritas resultan demasiado amplias y ambiguas, lo que da pauta a que la autoridad administrativa determine arbitrariamente cuándo se actualiza el supuesto y, por ende, la imposición de una sanción, por lo que genera incertidumbre jurídica.

A continuación se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos combatidos de las veinticinco leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, enunciadas en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, son inconstitucionales porque las conductas prohibidas que describen son demasiado amplias y ambiguas.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre el contenido del principio de taxatividad aplicable en la materia administrativa sancionadora; luego, se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

#### **A. Alcances del principio de taxatividad**

Tal como se explicó en el primer concepto de invalidez, el derecho de seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantizan

que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, por lo que constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano.

En esa línea, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y 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.

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra 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 sanciona<sup>15</sup>.

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.<sup>16</sup>

A la luz de lo anterior es que 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

---

15 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.

16 Tesis Aislada 1ª. CXCII/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.**”

regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.<sup>17</sup>

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que la norma combatida transgrede 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.<sup>18</sup>

Por ende, el principio 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,**<sup>19</sup> 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.**

---

<sup>17</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> 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.

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 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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 acotan 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

---

<sup>20</sup> 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”**.

<sup>21</sup> 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”**.



**resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado,** entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

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.<sup>22</sup>

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 acudirse 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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

---

<sup>22</sup> 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.”*

<sup>23</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>24</sup> 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, *Óp. 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 controvertidos**

Una vez que se han desarrollado los alcances del principio de taxatividad, particularmente cuando se refiere a la materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar las disposiciones normativas controvertidas que se precisan en el apartado III, inciso b), del presente escrito.

Se reitera que el principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, obliga al legislador a establecer conductas que serán motivo de una infracción, con la suficiente claridad, a fin de evitar que la autoridad competente decida arbitrariamente cuándo o en qué momento se estaría actualizando la conducta prohibida.

Contrario a lo anterior, las normas que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional de las veinticinco leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2024, precisadas en el inciso b), del apartado III del presente escrito de demanda, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Para demostrar lo anterior resulta permitente mencionar que los preceptos en combate establecen como infracción las siguientes conductas:

<b>Multa por escándalo o conductas contrarias a la moral</b>	<b>Monto de la multa</b>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	\$500.00 pesos
Provocar escándalo en cualquier reunión pública, calles, casa particular, asamblea comunitaria o cualquier otro lugar de la jurisdicción de nuestro Municipio.	
Exhibir cartelones, anuncios o revistas, que contengan información con lenguaje altisonante u ofensivo, así como	\$300.00 pesos

	realizar conductas que contravengan a los principios morales y a nuestras buenas costumbres.	
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Escandalizar en lugares, vías, espectáculos o reuniones públicas.	\$500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Tututepec, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Por causar escándalo desde la vía pública en centros botaneros, cantinas bares, video bares, discotecas y giros similares.	De \$300.00 pesos a \$1200.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Escandalizar en vía pública, en cualquier reunión pública o en casa particular.	10 UMAS
	Exhibir cartelones, anuncios o revistas, así como realizar conductas que contravengan a los principios morales y a las buenas costumbres.	10 UMAS

<b>Multa por faltar al respeto, insultar, agredir verbalmente.</b>		<b>Monto de la multa</b>
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Panixtlahuaca, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024	Falta de respecto a la autoridad municipal en uso de sus funciones. (sic)	\$400.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Loxicha, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultar a la autoridad municipal en uso de sus funciones	\$500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultos a la Autoridad en uso de sus funciones	\$500.00 pesos

<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	Insultos a la autoridad municipal con palabras altisonantes o denigrantes en horario laboral.	\$1,000.00 pesos
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Nuyoó, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024</b>	Insultos a la autoridad en uso de sus funciones.	\$5,000.00 pesos
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	Insultar de forma verbal, escrita o mímica a las Autoridades o a los Cuerpos Policiacos municipales y a toda aquella persona que ostente una representación popular o servicio público.	\$500.00 pesos
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Teotitlán del Valle, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	Insultos a la autoridad en Uso de sus funciones.	\$300.00 pesos
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Etlatongo, Distrito Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	Insultos a la autoridad en uso de sus funciones.	\$1,000.00 pesos
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Villa Talea de Castro, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	Insultos a la Autoridad en ejercicio de sus funciones.	\$1,500.00 pesos
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Maria Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	Insultar de palabra a cualquier persona. Incluyendo a las autoridades y miembros de los cuerpos policiacos en el desempeño de sus labores y con motivo de las mismas.	\$500.00 pesos
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chimalapa, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	I. Agresión a la Autoridad Municipal: II. Verbal	\$2,000 pesos
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Llano Grande, Distrito</b>	Por faltarle el respeto a la autoridad en uso de sus funciones.	\$1,000.00 pesos

de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.		
Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Cacaotepec, Distrito de ETLA, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Por insultos a la autoridad.	\$500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Quijoquitani, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Falta de respeto a la autoridad municipal en ejercicio de sus funciones.	\$1,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024	Insultar a las autoridades o cuerpos policiacos municipales	10 UMAS
Ley de Ingresos del Municipio de Constanza del Rosario, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Falta de respeto a la autoridad en uso de sus funciones.	\$1,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Yanhuitlán, Distrito de Nochistlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insulto a la autoridad en uso de sus funciones.	\$6,200.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Amuzgos, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultar a las autoridades o a los cuerpos policiacos municipales en uso de sus funciones.	\$500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zautla, Distrito de ETLA, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Faltar al debido respeto a la Autoridad Municipal u organismos de seguridad pública, sea de forma verbal en uso de sus atribuciones.	\$2,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Falta de respeto a la autoridad y/o cuerpos policiacos en uso de sus funciones.	\$500.00 pesos

Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio Acutla, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Falta de respeto a la autoridad municipal y/o cuerpos policiacos.	\$500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz de Bravo, Distrito de Silacayoápam, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Falta de respeto a la autoridad y/o cuerpos policiacos en uso de sus funciones.	\$500.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Chachoápam, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultar a la autoridad Municipal en uso de sus funciones.	\$1,000.00 pesos
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Insultar a las autoridades o cuerpos policiacos municipales.	De \$1,500.00 pesos a \$5,000.00 pesos

Al respecto, este Organismo Nacional considera que las conductas sancionadas no son lo suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán el supuesto jurídico, sino que se deja un amplio margen de apreciación en favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a la referida sanción de manera arbitraria.

Por cuestión de método, conviene establecer las razones que sustentan la inconstitucionalidad de las normas conforme a lo siguiente:

**1. Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar actitudes consideradas contrarias a los principios morales y buenas costumbres.**

Sobre este tema, los preceptos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, Villa de Tututepec, Distrito de Juquila, y Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, establecen como infracción el hecho de *causar escándalos en vías públicas o cualquier espacio público, o en casa particular; así como exhibir cartelones, anuncios o revistas, que contengan información con lenguaje altisonante u*

*ofensivo, así como realizar conductas que contravengan a los principios morales y a las buenas costumbres.*

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

Ello, en razón de que el creador de la norma debió de ser más cuidadoso en respetar los diversos derechos que pudieran pugnar con las disposiciones que estableció, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica, que exige dotar de certidumbre a las personas sobre cuáles conductas que lleven a cabo derivarán en la imposición de una multa.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente que las mismas permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto u expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una manifestación que *causa escándalos en vías, lugares públicos o casas particulares, o contiene información con lenguaje altisonante u ofensivo, así como realizar conductas que contravengan a los principios morales y a las buenas costumbres.*

Es decir, los artículos impugnados, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones que constituyen un “escándalo”, exhiban cartelones, anuncios o revistas que contengan información con lenguaje altisonante u ofensivo, o realicen conductas que contravengan a los principios morales y a las buenas costumbres, que las haga acreedoras a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio margen de ambigüedad a favor de la autoridad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca de lo que es “escandaloso”, “altisonante u ofensivo” e incluso qué actitudes se asume “*contravienen a los principios morales y buenas costumbres*”.

Es así como, para que ocurra, se requiere que la autoridad valore si el ruido causado o ciertas actitudes o comportamientos, tienen alguna de las características indicadas, quedando en su completo arbitrio la determinación final, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

Por ello, las normas combatidas permiten que para su determinación la autoridad que califique las conductas se base en los componentes éticos, morales, religiosos, de condición social, preferencia sexual, o una idea preconcebida sobre lo que es el “orden”, entre otros, es decir, se tratan de aspectos subjetivos sobre los cuales se valorará si existe o no una conducta ilícita.

En otras palabras, las normas impugnadas, tal y como están configuradas, permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera, cuando una persona, con su actuar, realiza un escándalo público o tiene actitudes que atentan contra la moral o las buenas costumbres o sean considerada altisonantes y ofensivas.

De ahí que se sostenga que la falta de precisión de las disposiciones en combate genere un estado de incertidumbre jurídica para las y los gobernados, pues no tendrán certeza de cuándo sus actos actualizarán o no ese tipo de infracciones, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Adicionalmente, las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, y Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, para el ejercicio fiscal 2024, prevén supuestos que impactan de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión, pues tales hipótesis normativas son las siguientes:

- *Exhibir cartelones, anuncios o revistas, que contengan información con lenguaje altisonante u ofensivo (Municipio de Totontepec Villa de Morelos),*
- *Exhibir cartelones, anuncios o revistas que contravengan a los principios morales y a las buenas costumbres (Municipio de Santa Cruz Nundaco).*

De las hipótesis normativas transcritas se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien exhiba cartelones, anuncios o revistas que contengan información con lenguaje altisonante u ofensivo o contravengan a los principios morales y a



*las buenas costumbres*, sin embargo, se estima que dichas expresiones derivan del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas.

En efecto, las normas cuestionadas prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren contienen un lenguaje altisonante u ofensivo o contravenga a los principios morales y a las buenas costumbres, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dicho calificativo dependerá de las personas receptoras o espectadoras de los cartelones, anuncios y/o revistas que se traten.

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 persona<sup>25</sup>.

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 mayoritarias<sup>26</sup>, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>27</sup>

Asimismo, se enfatiza que las normas impugnadas aluden a manifestaciones expresadas en cartelones, anuncios y/o revistas, que bien podrían constituir un discurso artístico, periodístico o de investigación que deben observarse como un todo, cuya finalidad sólo es la difusión de ideas y opiniones, sin que se advierta tengan en sí mismos fines lesivos<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

<sup>26</sup> 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.”***

<sup>27</sup> 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.”***

<sup>28</sup> Véase la sentencia del caso *Jersild v. Dinamarca*, del veintitrés de septiembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 28.

En consecuencia, mencionados preceptos constituyen una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una manifestación de las ideas y pensamientos de los sujetos e inclusive podrían constituir expresiones de arte.

Por todo lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional que declare la invalidez de las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, Santa María Nativitas, Distrito de Coixtlahuaca, Villa de Tututepec, Distrito de Juquila, y Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, para el ejercicio fiscal 2024.

## **2. Infracción por faltar al respeto, insultos y agresiones verbales a autoridades.**

Las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Miguel Panixtlahuaca, Santa Catarina Loxicha, San Juan Guelavía, Santa Ana, Santiago Nuyoó, Totontepec Villa de Morelos, Teotitlán del Valle, San Mateo Etlatongo, Villa Talea de Castro, Santa María Nativitas, San Miguel Chimalapa, Santiago Llano Grande, San Lorenzo Cacaotepec, Santa Catarina Quioquitani, Santa Cruz Nundaco, Constanza del Rosario, Santo Domingo Yanhuitlán, San Pedro Amuzgos, San Andrés Zautla, La Compañía, San Antonio Acutla, Santa Cruz de Bravo, Santa María Chachoápam, y Santiago Tillo, establecen, en términos generales, que serán consideradas infracciones la comisión de faltas de respeto, insultos con palabras altisonantes o denigrantes, agresiones verbales a la autoridad o cuerpos policiacos.

Se estima, primero, que las normas sancionan conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como causa de falta de respeto, ofensas o insultos para cualquier autoridad; segundo, que este tipo de disposiciones busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las autoridades, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, se considera que las hipótesis normativas descritas por la legislatura local son demasiadas amplias, en tanto reconocen un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de

incertidumbre a las y los gobernados, porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

A juicio de esta Comisión, los vocablos empleados por la legislatura oaxaqueña son demasiado amplios y ambiguos que impiden conocer con claridad cuáles serán los supuestos que efectivamente serán sancionados.

En efecto, el hecho de que el Congreso haya descrito como infracción la comisión de faltas, insultos, ofensas, agresiones verbales a cualquier autoridad, implica un sinnúmero de supuestos que podrían actualizar la conducta; no obstante, la calificación de si constituye o no una conducta ilícita corresponde única y exclusivamente a las personas que reciben la conducta y de quien la califica.

En efecto, para que se determine si algún acto, palabra o gesto, falta o no al respeto de alguien, constituye una ofensa, un insulto, una agresión verbal, etc., es necesario que se lleve a cabo **un juicio subjetivo de ese hecho**, en el que se tomará en consideración tanto el propósito o intenciones del emisor, como del receptor, en el sentido de cómo entiende el mensaje o el acto, así como cuestiones propias de la relación social entre los intervinientes y del contexto que se genera al momento de que se está desarrollando la conducta.

En ese sentido, se evidencia que las descripciones realizadas por el Congreso son demasiado amplias, **pues corresponderá a la autoridad competente determinar, conforme a su arbitrio y bajo un amplio margen de apreciación si la conducta deberá ser sancionada o no**, dejando en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Es importante destacar que las conductas objeto de sanción puede actualizarse de múltiples formas, ya sea, a través de expresiones, actitudes o gestos, que pueden tener diversos significados dependiendo de la connotación que le dé la persona receptora y emisora.

Así, quien las realiza, puede o no tener la intención de causar alguna afectación al honor o imagen de la persona receptora, de ahí que se estime que dependen de un juicio o valor estrictamente subjetivo, pues serán terceras personas quienes determinen su sentido conforme a sus propias apreciaciones, pudiendo o no considerarlas ofensivas, indecorosas o agresivas.

Es importante tener en cuenta que la comunicación, ya sea mediante las expresiones verbales o a través de gestos o actitudes, que pudieran ser calificadas como faltas de respeto, agresiones, ofensas o insultos, guardan estrecha relación con la inferencia que, en su caso, realice el receptor de la expresión lingüística o de la conducta.

Además, debe resaltarse que ese Máximo Tribunal Constitucional ya ha declarado la invalidez de normas idénticas a las ahora controvertidas, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2023<sup>29</sup>.

Con base a lo antes expuesto, es evidente que las normas impugnadas son insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esas infracciones administrativas y ameriten la imposición de una sanción, pues los enunciados normativos son abiertos al grado de que, en cada caso, la autoridad es quien podrá calificar, según su arbitrio, las palabras, expresiones, actitudes, gesticulaciones o hechos que actualizan una falta al respeto, agresión verbal, insultos u ofensas, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye como tales y, por consiguiente, merecedoras de una sanción administrativa, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

Dado que las conductas antijurídicas descritas pueden cometerse en contra de diversas autoridades municipales, es pertinente resaltar que esa Suprema Corte de Justicia ha considerado que, tratándose de servidores públicos, se tiene un “plus de protección constitucional de la libertad de expresión”. Esto se debe a motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.<sup>30</sup>

Por las consideraciones similares a las ya expuestas, ese Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 70/2019, 62/2023, 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 106/2023, 131/2023, 135/2023, entre otras, ha determinado que la redacción de aquellos

---

<sup>29</sup> Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 6 de noviembre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 114 a 119.

<sup>30</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 29 de octubre de 2020, pág. 35.

preceptos que sancionan el proferir insultos o agresiones verbales resultan en un amplio margen de apreciación para las autoridades para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto encuadraría en dicho supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostenga que las normas en combate, lejos de brindar seguridad jurídica, generan incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad sobre el acreditamiento de la conducta prohibida no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada individuo, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión o acto pudiera ser una falta al respeto, una ofensa, un insulto, o una agresión verbal, para otra no representaría afectación alguna.

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de los preceptos cuestionados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Miguel Panixtlahuaca, Santa Catarina Loxicha, San Juan Guelavía, Santa Ana, Santiago Nuyoó, Totontepec Villa de Morelos, Teotitlán del Valle, San Mateo Etlatongo, Villa Talea de Castro, Santa María Nativitas, San Miguel Chimalapa, Santiago Llano Grande, San Lorenzo Cacaotepec, Santa Catarina Quioquitani, Santa Cruz Nundaco, Constanza del Rosario, Santo Domingo Yanhuitlán, San Pedro Amuzgos, San Andrés Zautla, La Compañía, San Antonio Acutla, Santa Cruz de Bravo, Santa María Chachoápam, y Santiago Tillo,, para el Ejercicio Fiscal 2024, por generar incertidumbre jurídica.

**TERCERO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa Catarina Loxicha, Distrito de Pochutla, Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, y de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, para el ejercicio fiscal 2024, precisados en el apartado III, inciso c), del presente escrito de demanda, prevén una multa por la celebración de bailes particulares o cualquier tipo de actividades sociales ya sea en espacios públicos o privados 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 solicitud de la autorización respectiva.**

Esta Comisión Nacional estima que los artículos precisados en el apartado III, inciso c), del presente escrito, al establecer una multa por la realización de bailes

particulares o cualquier tipo de actividades sociales ya sea en espacios públicos o privados 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.<sup>31</sup>

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

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

- **Elemento subjetivo**, referido a la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas).
  
- Naturaleza **temporal**, sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo, con un fin determinado, cualquiera que éste

---

<sup>31</sup> 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."

sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito<sup>32</sup>.

- **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 real<sup>33</sup>.
- La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje<sup>34</sup>.

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

Sentadas esas bases, es admisible afirmar que el ejercicio de la **libertad de reunión en el espacio público o privado no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público y privado dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional** ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose

---

<sup>32</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 31/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83, 84 y 85.

<sup>33</sup> *Ídem*.

<sup>34</sup> 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.

de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio<sup>35</sup>.

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.<sup>36</sup>

## **B. Inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas**

Expuestos los alcances del derecho humano a la reunión, ahora corresponde dilucidar si las disposiciones impugnadas inciden de alguna manera en su ejercicio.

Para iniciar con el análisis de los dispositivos normativos en combate, resulta pertinente transcribirlos a continuación:

<b>Ley</b>	<b>Artículo</b>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Loxicha, Distrito de</b>	<b>Artículo 66.</b> El Municipio percibirá ingresos por concepto de multas que se describen a continuación:

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.



Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<b>Concepto</b>	<b>Cuota (Pesos)</b>
	VIII. Por no solicitar permiso para realizar bailes particulares	550.00
Ley de Ingresos del Municipio de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<b>Artículo 43.</b> El Municipio percibirá ingresos, por las siguientes faltas administrativas:	
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota en pesos</b>
	<b>I. De las infracciones a las obligaciones generales</b>	
	c) Celebrar <b>todo tipo de actividades sociales</b> , bailes populares en la vía pública, parque, jardines o instalaciones deportivas, sin autorización municipal	300.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	<b>Artículo 96.</b> Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:	
	<b>Concepto</b>	<b>Cuota en UMA</b>
	XIII. Celebrar <b>todo tipo de actividades sociales</b> , bailes populares en la vía pública, paraques, jardines o instalaciones deportivas sin la autorización municipal.	10 UMAS

Como se advierte de su simple lectura, las disposiciones establecen una multa, cuyo importe va desde los \$300.00 hasta los \$1,085.70 pesos mexicanos, cuando se efectúen bailes particulares o cualquier tipo de actividad social, ya sea en espacios privados o públicos 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 conglomración de sujetos con fines sociales o de esparcimiento.

Ello, porque obligan a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad para poder reunirse con motivos de índole social, incluso sin que se señale de manera expresa la utilización de vías públicas u otros bienes de uso común, que se aprovechen especialmente o que justificarán de algún modo la cuota, tal como acontece en la norma impugnada del Municipio oaxaqueño de Santa Catarina Loxicha, Distrito de Pochutla, lo cual confirma la inconstitucionalidad de la contribución, toda vez que ello permite suponer que los cobros y las anuencias municipales se realizarán por el simple hecho de llevar a cabo bailes particulares, cuestiones que pertenecen exclusivamente a la esfera privada de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.

Por otra parte, respecto de las disposiciones controvertidas de los municipios oaxaqueños de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, y de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, si bien es cierto refiere a la celebración de actividades sociales en espacios públicos tales como parques, jardines o instalaciones deportivas, también lo es que, tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal Constitucional, la libertad de reunión en espacios públicos no admite que el Estado pueda condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización previa<sup>37</sup>.

Conforme a lo anterior, por la generalidad de las normas impugnadas que prevén la imposición de una multa cuando se celebren bailes particulares o todo tipo de actividad social ya sea en espacios privados o públicos careciendo del debido permiso de la autoridad municipal, resultan transgresoras del derecho a la libertad de reunión, toda vez que condiciona el ejercicio de este derecho a la obtención de la autorización respectiva.

Es decir, la exigencia de la anuencia de la autoridad municipal para celebrar bailes particulares (sin especificar sea en espacios públicos o privados) o todo tipo de actividades sociales en lugares públicos, con el fin de que no se imponga la sanción pecuniaria prevista en las normas impugnadas transgrede el derecho de reunión, ya que condiciona su ejercicio en áreas privadas y públicas a la obtención de una autorización, la cual carece de fundamento constitucional y convencional.

Es importante mencionar que ese Máximo Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 95/2020; 13/2021; 27/2021 y su acumulada 30/2021; 31/2021; 179/2021 y su acumulada 183/2021; 3/2023 y sus acumuladas 4/2023, 5/2023, 6/2023 7/2023, 8/2023, 9/2023, 10/2023, 12/2023, 13/2023, 14/2023, 21/2023, 24/2023, 48/2023 y 57/2023; 7/2022, 11/2022, 62/2023 y 105/2023, entre otras, 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.

---

<sup>37</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 7/2022, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 25 de octubre de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 137 y 138.

Adicionalmente, en el caso de los dispositivos normativos en combate de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, y Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, para el ejercicio fiscal 2024 no sólo vulnera el derecho fundamental de libertad de reunión, sino también el de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, porque la expresión “*actividades sociales*” implican acciones o eventos que permiten a las personas interactuar, compartir experiencias y establecer conexiones significativas con otros integrantes de la sociedad, las cuales fomentan la socialización y el fortalecimiento de relaciones; por lo tanto, abarcan un sin número de actividades, *verbi gratia* clases deportivas, grupos de lectura, realización de partidos deportivos, conciertos, foros, grupos de arte, festivales culturales, partidas de ajedrez o cualquier juego de mesa, encuentros con conocidos o amistades, cumpleaños, celebraciones, carreras atléticas, caminatas, entrenamientos al aire libre, reuniones con fines educativos- académicos o de ocio, taller de desarrollo personal, entre otras.

En ese sentido, el Congreso local admitió que se sancione pecuniariamente a las personas que realicen cualquier tipo de “*actividad social*” en las vías públicas, parques, jardines o instalaciones deportivas sin la autorización respectiva, lo que implicaría que se impongan multas por cualquier tipo de expresión y reunión de las y los habitantes de los municipios oaxaqueños de Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, y Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco en mencionados espacios públicos, los cuales van desde una simple caminata o charla hasta conglomeraciones que deriven del legítimo ejercicio de la libertad de reunión y que no requieren de la anuencia de la autoridad para su realización.

Por ende, es indiscutible que las porciones normativas controvertidas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, y Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco resultan sumamente amplias, pues abarcan un sinnúmero de conductas, por lo que las y los habitantes de dichas municipalidades no tendrán certeza jurídica plena de cuáles *actividades sociales* ameritan la anuencia de la autoridad para su realización en los espacios públicos.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez de los artículos precisados en el apartado III, inciso c), del presente recurso, contenidos en las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santa Catarina

Loxicha, Distrito de Pochutla, Totontepec Villa de Morelos, Distrito Mixe, y de Santa Cruz Nundaco, Distrito de Tlaxiaco, para el ejercicio fiscal 2024, por ser contrarios al parámetro de regularidad constitucional.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

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

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

#### **ANEXOS**

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple del medio oficial de difusión en donde consta la publicación de las normas impugnadas (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

*Defendemos al Pueblo*

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 delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



*Defendemos al Pueblo*  
**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**  
**PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL**  
**DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

CVA