

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 12 de diciembre 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 diversas disposiciones de tres leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante distintos decretos publicados el 12 de noviembre de 2024, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa

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

Designo como delegado, 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 Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado 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  |
| V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....                                                                             | 4  |
| VI. Competencia.....                                                                                                               | 4  |
| VII. Oportunidad en la promoción.....                                                                                              | 4  |
| IX. Introducción.....                                                                                                              | 6  |
| X. Conceptos de invalidez.....                                                                                                     | 6  |
| PRIMERO.....                                                                                                                       | 6  |
| A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....                                                                                  | 7  |
| B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas.....                                                            | 9  |
| SEGUNDO.....                                                                                                                       | 16 |
| A. Alcances del principio de taxatividad.....                                                                                      | 16 |
| B. Inconstitucionalidad de los artículos controvertidos.....                                                                       | 21 |
| 1. Infracción por falta a la autoridad.....                                                                                        | 23 |
| 2. Infracciones por escándalo en la vía pública con lenguaje ofensivo, altisonante o música estridente, por faltas a la moral..... | 26 |
| 3. Infracciones por practicar jugos o deportes en la vía pública.....                                                              | 30 |
| XI. Cuestiones relativas a los efectos.....                                                                                        | 31 |
| A N E X O S .....                                                                                                                  | 32 |

M É X I C O

---

*Defendemos al Pueblo*

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 Tlaxcala.

B. Gobernadora del Estado de Tlaxcala.

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

**a) Incompetencia para legislar en materia de juegos y sorteos:**

1. Artículo 76, fracción XVIII, inciso e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Artículo 58, fracción XV, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan, para el Ejercicio Fiscal 2025.
3. Artículo 57, fracción XVII, inciso e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, para el Ejercicio Fiscal 2025.

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

1. Artículo 76, fracciones XVII, incisos v) y ee), y XVIII, incisos a), b), c), en la porción normativa "*estridente*", d) y h), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Artículo 58, fracción XV, incisos a), b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan, para el Ejercicio Fiscal 2025.

3. Artículo 57, fracción XVII, incisos a), b), c), en la porción normativa “estridente”, d) y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Los ordenamientos fueron expedidos mediante los decretos números 67, 68 y 77, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el 12 de noviembre de 2024.

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

- 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.

#### **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 Tlaxcala el martes 12 noviembre de 2024, por lo que el plazo

para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 13 del mismo mes, al jueves 12 de diciembre del año en curso, 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 Humanos.

*Defendemos al Pueblo*

---

<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: (...)

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

## **IX. Introducción.**

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

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

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

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

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

## **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Calpulalpan, Hueyotlipan y Zacatelco, para el ejercicio fiscal 2025, imponen multas económicas a quien realice o establezca *“juegos de azar en lugares públicos o privados”*, sin embargo, indicada disposición vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el Poder Legislativo local no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar en

**materia de juegos con apuestas y sorteos, en términos del diverso 73, fracción X, de la Norma Fundamental, ya que ello sólo le corresponde al Congreso de la Unión.**

A continuación, se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que las disposiciones normativas son inconstitucionales, derivado de que la legislatura tlaxcalteca carece de competencia para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, por ser de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre los contenidos del derecho de seguridad jurídica, así como del principio de legalidad; luego, se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

#### **A. 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 el 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. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.<sup>3</sup>..

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de

---

<sup>3</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.



una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Así, 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, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

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

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal. Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: "**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica."



Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente. Ahora bien, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

**B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas.**

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sustentan que el Congreso tlaxcalteca se encuentra inhabilitado para regular sobre juegos con apuestas y sorteos, específicamente para describir las conductas prohibidas y sus respectivas sanciones.

Para demostrar esa afirmación primero debe de traerse a colación el contenido textual de las normas impugnadas, el cual es el siguiente:

| Ley                                                                          | Artículo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, para el Ejercicio Fiscal 2025. | Artículo 76. Las multas por las infracciones a que se refiere el artículo 223 del Código Financiero, cuya responsabilidad recae sobre los sujetos pasivos de una prestación fiscal, serán sancionadas cada una con las multas que a continuación se especifican en la siguiente tarifa:<br>I. - XVII. (...)<br>XVIII. Por las infracciones que se cometan al orden público, se impondrán las sanciones siguientes:<br>a) - d) (...)<br>e) Realizar juegos de azar en lugares públicos o privados, de 5 a 50 UMA; |
| Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan, para el Ejercicio Fiscal 2025. | Artículo 58. Las multas por infracciones a que se refiere el Código Financiero, cuya responsabilidad recae sobre los sujetos pasivos o presuntos sujetos pasivos de una prestación fiscal, serán sancionadas cada una con multas que se especifican,                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                   | <p>indicándose con las cifras el equivalente al número de UMA cuantificable:</p> <p>I. - XIV. (...)</p> <p><b>XV.</b> Por las infracciones que se cometan al orden público, se impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>a) - b) (...)</p> <p><b>c) Por realizar juegos de azar en lugares públicos o privados, 30 UMA;</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, para el Ejercicio Fiscal 2025.</b> | <p><b>Artículo 57.</b> Las multas por las infracciones a que se refiere el artículo 223, fracción II, del Código Financiero, cuya responsabilidad recae sobre los sujetos pasivos o presuntos sujetos pasivos de una prestación fiscal, serán sancionadas cada una con las multas que a continuación se especifican, así como faltas administrativas:</p> <p style="text-align: center;"><b>TARIFA</b></p> <p>I. - XVI. (...)</p> <p><b>XVII.</b> Por las infracciones que se cometan al orden público, se impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>a) - d) (...)</p> <p><b>e) Por establecer juegos de azar en lugares públicos o privados, 51.50 UMA</b></p> |

De lo anterior, se desprende que se impondrá una multa que podrá ser de 5 a 51.50 UMA —según el municipio del que se trate— a quien realice o establezca juegos de azar en espacios públicos o privados, no obstante, a juicio de este Organismo Nacional, **el Congreso tlaxcalteca no se encuentra habilitado para legislar en materia de juegos de azar, pues ello se encuentra reservado al Congreso de la Unión** por disposición expresa del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal.

A consideración de este Organismo Nacional, dicha situación atenta contra el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues recordemos que estos garantizan que todas las autoridades actúen con base a lo que dispone la Constitución Federal y las leyes, lo que incluye, indudablemente, que se ajusten a su respectivo ámbito de atribuciones. En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultada.

No obstante, tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, este Organismo Constitucional estima que dicho mandato constitucional fue inobservado por el Congreso tlaxcalteca al expedir las disposiciones normativas en combate, toda vez que versan sobre una figura jurídica que necesariamente tiene que ser regulada por la legislatura federal, al constituirse como normas que incide

en materia de juegos con apuestas y sorteos, cuya reglamentación fue conferida exclusivamente al Congreso de la Unión por mandato expreso de la Norma Fundamental.

Se estima pertinente señalar que con la entrada en vigor del Decreto por el cual se adicionó la fracción X al artículo 73<sup>5</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 29 de diciembre de 1947 en el Diario Oficial de la Federación, reforma cuya finalidad fue conceder la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, se colige que a partir de dicha data los congresos locales dejaron de tener competencia para legislar en aludida materia.

Con mencionado cambio normativo el Poder Reformador de la Constitución reservó la atribución para expedir la legislación única en materia de juegos con apuestas y sorteos al Congreso de la Unión, con el objetivo de unificar su regulación, misma que deberá observarse en todo el país, por lo tanto, las legislaturas estatales quedaron vedadas para emitir alguna regulación esa materia.

Referido mandato constitucional se materializó con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, de 31 de diciembre de 1947, ordenamiento que está integrado por 17 artículos, en los que, de manera general, se establece lo siguiente:

- Prohibición expresa, en todo el territorio nacional, de los juegos de azar y los juegos con apuestas.
- Sólo se permiten los siguientes juegos:
  - Ajedrez, damas y otros semejantes;
  - Dominó, dados, boliche, bolos y billar;
  - Juegos de pelota en todas su formas y denominaciones; y
  - Carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes.
  - Sorteos.

---

<sup>5</sup> “**Art. 73.-** El Congreso tiene facultad:

I. – IX. (...)

X.- Para legislar en\* toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

(...)”

- Los juegos no comprendidos en el anterior catálogo se consideran como prohibidos.
- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, le corresponde la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas, exceptuando la Lotería Nacional, que se registrará por su propia ley; así como el cumplimiento del ordenamiento en cita.
- Todas las autoridades federales, locales y la fuerza pública cooperarán con la Secretaría de Gobernación para hacer cumplir las determinaciones que se dicten de acuerdo con la Ley Federal en comento.
- La Secretaría de Gobernación fijará los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para expedir las autorizaciones respectivas.
- La Secretaría de Gobernación clausurará todo local (abierto o cerrado) en que se efectúen juegos prohibidos o juegos con apuestas o sorteos (que carezca de autorización).
- La Secretaría de Gobernación está facultada para autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la ley de referencia.
- Describe los delitos y las sanciones que se aplicarán, pero sólo sobre juegos permitidos que se realicen sin autorización.
- Se exceptúan de regulación, los juegos que se celebren en domicilios particulares con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional, y que en ninguna forma se practiquen habitualmente, siempre que además no se admitan en los mismos a personas que no tengan relaciones de familia o trato social cercano con los dueños o moradores.
- Las infracciones que no constituyan delitos serán sancionadas por la Secretaría de Gobernación con multa de \$100.00 a \$10,000.00 pesos mexicanos o arresto hasta por 15 días, pudiendo revocarse en su caso el permiso o clausurarse el establecimiento si las infracciones son graves o frecuentes.

De lo anterior, se desprende que, únicamente las autoridades locales pueden cooperar con la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal para el debido cumplimiento de la Ley Federal en cita, además establece los delitos sobre juegos permitidos que se realicen sin la autorización de dicha autoridad, asimismo, será ésta la encargada de vigilar y controlar los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento del ordenamiento de referencia, por lo que será dicha autoridad la facultada para imponer las infracciones respectivas ante la inobservancia de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En esos términos, se colige que –en términos del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos– **la facultad para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos es exclusiva del Congreso de la Unión**, pues en el mencionado ordenamiento federal no se dejó espacio de configuración legislativa a los congresos locales en esa materia.

Bajo esa lógica, el Poder Reformador de la Constitución privó a las entidades federativas de la posibilidad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, precisamente porque la Constitución General facultó al Congreso de la Unión a emitir una ley federal con ese contenido, justamente para contar con una regulación uniforme en todo el país.

Sobre esas bases, se estima que el Congreso del estado de Tlaxcala legisló en una materia en la que carece de competencia, pues en las normas impugnadas estableció sanciones por realizar o establecer juegos de azar en espacios públicos o privados.

De la configuración normativa de las disposiciones impugnadas se advierte que la legislatura local sanciona cualquier tipo de juego de azar que se realice o establezca en espacios públicos o privados, sin embargo, mencionada regulación corresponde al ámbito competencial del Congreso de la Unión, lo anterior porque es la legislatura federal quien se encuentra facultada para regular sobre los juegos de azar, atribución ejercitada y plasmada en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ordenamiento en el que se estableció una prohibición relativa en torno a los juegos de azar.

Es decir, en la Ley Federal de Juegos y Sorteos se previó la prohibición, en todo el territorio nacional, de los juegos de azar y los juegos con apuesta, salvo aquellos que estén expresamente permitidos y cuenten con la autorización respectiva; asimismo, faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, para vigilar el cumplimiento de dicha Ley Federal, así como las demás disposiciones que de ella emanen, como lo es la imposición de las sanciones correspondientes.

En consecuencia, la vigilancia de que se realicen sólo aquellos juegos de azar y juegos con apuestas que estén permitidos corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal mediante la Secretaría de Gobernación, y no así al Congreso local, ni mucho menos que éste último habilite a una autoridad municipal para sancionar al respecto.

Adicionalmente, las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Calpulalpan, Hueyotlipan y Zacatelco, para el ejercicio fiscal 2025,

rompen con la armonía del régimen de juegos con apuestas y sorteos previsto en la Ley Federal de la materia, porque:

- Constituyen una prohibición absoluta, pues el Congreso local perdió de vista que la prohibición de juegos de azar en el territorio nacional es relativa.
- Sancionan incluso aquellos juegos de azar que cuenten con la autorización que halla emitido la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal.
- Establecen una sanción que únicamente le corresponde imponer a la Secretaría de Gobernación.
- Sancionan supuestos permitidos por la propia Ley Federal de Juegos y Sorteos, como lo es la hipótesis prevista en el artículo 15<sup>6</sup> de dicho ordenamiento.
- Sancionan aquellos casos en los que se carezca de la autorización respectiva, a pesar de que existen tipos penales e infracciones establecidos en el ordenamiento federal de la materia y su reglamento.
- Habilitan indebidamente a una autoridad municipal para imponer sanciones en materia de juegos de azar, a pesar de que la única autoridad facultada para ello es la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal.

Por lo anterior, es posible afirmar que el Congreso local legisló en una materia para la que carece de competencia, pues estableció en las normas impugnadas prohibiciones absolutas para realizar juegos de azar en espacios públicos y privados, lo que además no es congruente con el contenido de la Ley Federal en la materia; por lo tanto, inobservó el mando constitucional en comento.

Efectivamente, se recuerda que el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para legislar en toda la república sobre juegos con apuestas y sorteos, la cual regirá en el orden federal y en el fuero común; con lo que se excluye la concurrencia de las legislaturas locales para regular en esa materia.

Sin embargo, el Congreso local soslayó aludido mandato constitucional, situación que trastoca el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, según los cuales toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las

---

<sup>6</sup> “**Artículo 15.-** No quedan comprendidos en las disposiciones precedentes los juegos que se celebren en domicilios particulares con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional, y que en ninguna forma se practiquen habitualmente, siempre que además no se admitan en los mismos a personas que no tengan relaciones de familia o trato social cercano con los dueños o moradores”.



autoridades, en la inteligencia de que estas solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes les faculden.

Por tal razón, aunque la intención del Congreso local es regular sobre cuestiones que puedan afectar el orden público, lo cierto es que legisló en una materia en la que no se encuentra habilitado por encontrarse vedado por mandato expreso de la Constitución General de la República, por tratarse de una competencia conferida expresamente al Congreso de la Unión, excluyendo así la concurrencia de las entidades federativas para legislar al respecto.

Por todo lo explicado, es inconcuso que el Congreso local legisló sobre una cuestión en la que se encuentra inhabilitado constitucionalmente para hacerlo, vulnerando el derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad, pues dicha atribución fue conferida constitucionalmente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción X, de la Norma Fundamental.

Esta Comisión accionante estima importante destacar que, para que un Estado Constitucional y Democrático como el nuestro, la actividad legislativa debe desarrollarse en todos los casos acorde con lo previsto en la Constitución Federal y las leyes, a fin de que la actuación de toda autoridad se ajuste a los mandatos normativos que les faculden o permitan una determinada actuación.

En ese sentido, no son admisibles aquellas disposiciones que son creadas por autoridades carentes de un marco jurídico habilitante para tal fin, pues aceptar lo contrario sería admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En conclusión, los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Calpulalpan, Hueyotlipán y Zacatelco, para el ejercicio fiscal 2025 son inconstitucionales porque fueron creadas por una autoridad legislativa que carece de competencia para expedirlas, en consecuencia, transgreden el derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad.

**SEGUNDO.** Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Calpulalpan, Hueyotlipan y Zacatelco, para el ejercicio fiscal 2025, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- Falta a la autoridad de vialidad.
- Expresarse con lenguaje ofensivo, causar escándalo con música estridente o con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad.
- Por faltas a la moral.
- Practicar cualquier clase de juego o deporte en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas.

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 las personas destinatarias de las normas.

A continuación, se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que las hipótesis normativas combatidas de las leyes de ingresos de los municipios de Calpulalpan, Hueyotlipan y Zacatelco, para el ejercicio fiscal 2025 son inconstitucionales al establecer conductas prohibidas que son demasiado amplias y ambiguas.

Para sostener lo anterior, se abundará sobre los contenidos del principio de taxatividad aplicable en materia administrativa sancionadora y se hará referencia al ya expuesto derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad; luego, se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dichos estándares.

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

Tal como se explicó en el segundo concepto de invalidez, el derecho de seguridad jurídica que se consagra los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantiza 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>7</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 reproachable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.<sup>8</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 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>9</sup>

---

7 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.

<sup>8</sup> 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.**”

<sup>9</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, Óp. Cit., p. 31.

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>10</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>11</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.**

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

---

<sup>10</sup>*Ibidem.*

<sup>11</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.

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>12</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>13</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 **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.

---

<sup>12</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>13</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”***.

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>14</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 acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.<sup>15</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>16</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 por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

---

<sup>14</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>15</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>16</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.



## B. Inconstitucionalidad de los artículos controvertidos

Una vez que se han señalado los alcances del derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y de taxatividad en materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar los supuestos normativos precisados en el apartado III, incisos 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 hipótesis normativas que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional, previstas en diversos artículos de las leyes de ingresos de los municipios de Calpulalpan, Hueyotlipan y Zacatelco, para el ejercicio fiscal 2025, 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 transcribir el contenido de los preceptos en combate:

| Multa por faltar al respeto a la autoridad.                                  |                                    | Monto de la multa |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-------------------|
| Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, para el Ejercicio Fiscal 2025. | Faltas a la autoridad de vialidad. | De 3 a 5 UMA      |

| Multa por escándalo o conductas contrarias a la moral, palabras ofensivas o por reproducir música estridente. |                                                                                                                                                                                             | Monto de la multa |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, para el Ejercicio Fiscal 2025.                                  | Expresarse en lenguaje ofensivo.                                                                                                                                                            | De 3 a 5 UMA      |
|                                                                                                               | Causar escándalo con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, sea que el infractor se encuentre sobrio o en estado de ebriedad.                       | De 5 a 10 UMA     |
|                                                                                                               | Perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad; patios de vecindad, condominios o vehículos de transporte colectivo. | De 5 a 50 UMA     |
|                                                                                                               | Escandalizar con música <b>estridente</b> .                                                                                                                                                 | De 5 a 40 UMA     |

|                                                                              |                                                                                                                                                                                                 |                |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
|                                                                              | Por faltas a la moral.                                                                                                                                                                          | De 5 a 30 UMA. |
| Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan, para el Ejercicio Fiscal 2025. | Por causar escándalo con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, sea que el infractor se encuentre sobrio o en estado de ebriedad.                       | 10 UMA         |
|                                                                              | Por perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad; patios de vecindad, condominios o vehículos de transporte colectivo. | 10 UMA         |
|                                                                              | Por faltas a la moral.                                                                                                                                                                          | 10 UMA         |
| Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, para el Ejercicio Fiscal 2025.   | Causar escándalo con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, sea que el infractor se encuentre sobrio o en estado de ebriedad.                           | 20.80 UMA      |
|                                                                              | Por perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad; patios de vecindad, condominios o vehículos de transporte colectivo. | 20.60 UMA      |
|                                                                              | Por escandalizar con música <b>estridente</b> .                                                                                                                                                 | 33.99 UMA      |
|                                                                              | Por faltas a la moral.                                                                                                                                                                          | 16.48 UMA      |

| Multa por juegos en vía pública                                              |                                                                                                                                                            | Monto de la multa |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, para el Ejercicio Fiscal 2025. | Practicar juegos o deporte en vía pública que afecte la vialidad vehicular o el tránsito de las personas, así como por las molestias que cause a terceros. | De 5 a 30 UMA     |
| Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, para el Ejercicio Fiscal 2025.   | Por practicar juegos o deporte en vía pública que afecte la vialidad personal o vehicular o que cause molestias a terceros.                                | 18.54 UMA         |

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 los supuestos jurídicos, sino que se dejan un amplio margen de apreciación en favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a las referidas sanciones de manera arbitraria.

Por cuestión de método, conviene establecer las razones que sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos en combate conforme a lo siguiente:

## 1. Infracción por falta a la autoridad.

El artículo 76, fracción XVII, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, para el ejercicio fiscal 2025, impone una multa por *“faltas a la autoridad de vialidad”*, permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado el cual autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto u expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, siempre y cuando sea calificada como una *“falta”*.

Es decir, el precepto controvertido sanciona conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como causa de *“falta”* para una autoridad vial; de igual modo, se advierte 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 la hipótesis normativa descrita por la legislatura local es demasiado amplia, en tanto reconoce un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estaría actualizando la conducta infractora, lo que 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, el vocablo empleado por la legislatura oaxaqueña es demasiado amplio y ambiguo que impide 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 a autoridades viales, lo que implica un sinnúmero de supuestos que podrían actualizar la conducta; no obstante, la calificación de si constituye o no una conducta ilícita corresponderá única y exclusivamente a las personas que reciben la conducta y de quien la califica.

Ciertamente, para que se determine si algún acto, palabra o gesto, falta o no al respeto de alguien, constituye precisamente una *“falta”*, 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 la descripción realizada por el Congreso es demasiado amplia, **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 pueden 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 faltantes.

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 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 la ahora controvertida, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2023<sup>17</sup>.

Con base a lo antes expuesto, es evidente que la norma impugnada es insuficiente para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esa infracción administrativa y amerite la imposición de una sanción, pues el enunciado

---

<sup>17</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.

normativo es abierto 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, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye como tal y, por consiguiente, merecedoras de una sanción administrativa, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

Dado que la conducta antijurídica descrita puede cometerse en contra de las autoridades municipales de vialidad, 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>18</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 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, insultos, agresiones verbales 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 la norma 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, para otra no representaría afectación alguna.

---

<sup>18</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.

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez del artículo 76, fracción XVII, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, para el ejercicio fiscal 2025, por generar incertidumbre jurídica.

## **2. Infracciones por escándalo en la vía pública con lenguaje ofensivo, altisonante o música estridente, por faltas a la moral.**

Sobre este tema, los artículos 76, fracciones XVII, inciso y ee), y XVIII, incisos a), b), c), en la porción normativa "*estridente*", y h), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan; 58, fracción XV, incisos a), b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipán; y 57, fracción XVII, incisos a), b), c), en la porción normativa "*estridente*", y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, todas para el ejercicio fiscal 2025, establecen como infracciones las siguientes conductas:

- Expresarse con lenguaje ofensivo.
- Causar escándalo con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, sea que el infractor se encuentre sobrio o en estado de ebriedad.
- Perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad; patios de vecindad, condominios o vehículos de transporte colectivo.
- Escandalizar con música *estridente*.
- Por faltas a la moral.

Se considera que aludidas descripciones normativas impiden que las personas que habitan o transitan en esos municipios tengan conocimiento suficiente sobre los alcances 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 las normas 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 lleguen a realizar, derivarán en la imposición de una multa.



En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta evidente 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 espacios públicos o domicilios particulares, representa una expresión con lenguaje ofensivo, palabras altisonantes o cualquier otra manera; ocasiona escándalo con música estridente; o constituye una falta a la moral.*

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” o “perturban el orden” en espacios públicos e incluso en lugares privados (como lo son patios de vecindad o en condominios), o tengan actitudes consideradas por la sociedad como “faltas a la moral” 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”, “perturbador”, “estridente”, “altisonante”, “ofensivo” e incluso qué actitudes se asume “atentan contra el orden público” y representan “faltas a la moral” a juicio de los demás.

Así, para que ocurran las conductas cuestionadas se requiere que la autoridad valore si determinadas 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 hipótesis normativas 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 configuran alguno de los supuestos previstos en los dispositivos normativos en combate.

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.

Por otra parte, por lo que hace al supuesto relativo a “*causar escándalo de cualquier otra manera*”, no permite conocer plenamente cuándo podría ocasionarse un escándalo, pues incluye cualquier conducta que logre efectivamente “*escandalizar*”, pues sin lugar a dudas, dicho supuesto admite un sin número de conductas.

En otras palabras, otorga un amplio margen de aplicación para la imposición de las multas cuando se estime se actualizó tal hipótesis, sin que se conozca plenamente la conducta que verdaderamente “*causa escándalo de cualquier otra manera*”, por lo que deviene inconstitucional.

Adicionalmente, de los preceptos impugnados se advierten supuestos que impactan de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión, pues tales hipótesis normativas son las siguientes:

- *Expresarse con lenguaje ofensivo,*
- *Causar escándalo con palabras altisonantes,*
- *Escandalizar con música estridente; y*
- *Por faltas a la moral.*

De las hipótesis normativas transcritas se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien se exprese *con lenguaje ofensivo o palabras altisonantes, escandalice con música estridente o realice faltas a la moral*, sin embargo, se estima que dichas manifestaciones derivan del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas.

*Defendemos al Pueblo*

En efecto, las normas cuestionadas prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren contienen un lenguaje altisonante, ofensivo o contravenga a la moral e incluso por reproducir música estridente, hipótesis que dan pauta a la arbitrariedad, pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten, ya sea de las meras expresiones o la música que se esté reproduciendo en los espacios públicos o en cualquier lugar.

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>19</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>20</sup>, aún y cuando se exterioricen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>21</sup>

Asimismo, se enfatiza que en uno de los supuestos de las normas impugnadas alude a la reproducción de música que sea considerada “*estridente*”, a pesar de que ese hecho se trata de expresiones artísticas o culturales, que deben observarse como un todo, cuya finalidad sólo es la difusión de ideas y opiniones, sin que se advierta tengan en sí mismas fines lesivos<sup>22</sup>; aunado a que dicha hipótesis no permite definir de forma objetiva, certera e inequívoca cuándo determinada música será calificada como “*estridente*”, pues ello dependerá de las personas que la perciban, lo que admite un amplio margen de discrecionalidad para la imposición de la infracción.

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

Por lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional declare la invalidez de los artículos 76, fracciones XVII, inciso y ee), y XVIII, incisos a), b), c), en la porción

---

<sup>19</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>20</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>21</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>22</sup> Véase la sentencia del caso Jersild v. Dinamarca, del veintitrés de septiembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 28.

normativa “*estridente*”, y h), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan; 58, fracción XV, incisos a), b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyotlipan; y 57, fracción XVII, incisos a), b), c), en la porción normativa “*estridente*”, y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, todas para el ejercicio fiscal 2025.

### **3. Infracciones por practicar jugos o deportes en la vía pública.**

Los artículos 76, fracción XVIII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, y 57, fracción XVII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, ambas para el ejercicio fiscal 2025, establecen que será una infracción administrativa practicar juegos o deporte en vía pública que afecte la vialidad personal o vehicular o que cause molestias a terceros.

Sobre el particular, se considera que dichas disposiciones se alejan del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, en tanto genera un amplio margen de apreciación a favor de las personas encargadas de aplicar las sanciones.

Lo anterior se debe a que, conforme a la redacción hecha por la legislatura tlaxcalteca, no se tiene certeza, primero, del tipo de juegos o deportes que producen molestias a terceros o interrumpen el tránsito vehicular y/o peatonal; segundo, derivado de la amplitud mencionada, abarca toda la actividad que implica esparcimiento; tercero, no distingue si la afectación al tránsito o a la vialidad será momentánea, por cierta temporalidad o de modo permanente; cuarto, tampoco precisan el tipo de vía pública que podrá ser afectada; y quinto, la calificación de “*molestia*” que se pueda generar constituye una expresión demasiado vaga e imprecisa.

Con lo anterior, se hace evidente que será la autoridad aplicadora quien decidirá conforme a su apreciación subjetiva si la persona o conjunto de personas, que llevan a cabo cualquier tipo de juego o deporte, deban ser sancionadas o no, pues para ello deberá de calificar si afectan o no la vialidad y en qué grado, o si dicho acto recreativo genera algún tipo de molestia a las personas.

Sobre este último punto, consistente en validar si el juego o deporte genera algún tipo de “*molestia*” a las personas es aún más evidente la ambigüedad y *sobre inclusividad* de las normas impugnadas, pues para llevar a cabo dicha calificación se debe atender a la subjetividad de las personas a las que pudiera afectar el desarrollo

de la actividad y dependerá de ellas decidir si les causa desagrado o disgusto, permitiendo que en algunos casos así sea y en otros no, dependiendo totalmente de cada individuo, de tal manera que la conducta sancionada genera incertidumbre jurídica a sus destinatarios.

En este punto, vale la pena resaltar que ese Máximo Tribunal Constitucional sostuvo, por argumentos similares, la invalidez de normas de contenido similar de varias leyes de ingresos municipales de los estados de Oaxaca, Jalisco y Chihuahua, al sustentar que, efectivamente, son descripciones demasiado amplias y ambiguas, que permiten una aplicación discriminada en perjuicio, del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas.<sup>23</sup>

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez de los artículos 76, fracción XVIII, inciso d), y 57, fracción XVII, inciso d), de las leyes de ingresos de los municipios de Calpulalpan y Zacatelco, respectivamente, ambas para el ejercicio fiscal 2025, por ser incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

#### **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 Tlaxcala que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido que incurran la inconstitucionalidad alegada.

---

<sup>23</sup>Acciones de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023; 53/2023 y su acumulada 62/2023; 135/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 51/2024, 64/2024, 68/2024 y su acumulada 69/2024, 75/2024, y 128/2024 y su acumulada 130/2024.

## 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).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

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).

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 designada como delegada y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que 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.



AHC