

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 23 de febrero de 2026.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. 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 diversos preceptos de cuatro Leyes de Ingresos municipales del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2026, expedidas mediante distintos decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el pasado 24 de enero de 2026.

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 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y al licenciado Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; 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:	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	5
IX. Introducción.	5
X. Conceptos de invalidez.	6
PRIMERO.	6
A. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	7
B. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	10
C. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.	12
SEGUNDO.....	19
A. Alcances del principio de taxatividad	19
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada.	24
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	30
A N E X O S	30

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.

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

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

A. Congreso del Estado de Oaxaca.

B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

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

a) Tarifas excesivos y desproporcionados y diferenciados por servicios de reproducción de documentos:

1. Artículo 35, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Marcial Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.
2. Artículo 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tilantongo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.
3. Artículo 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Quiahije, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.

b) Infracciones indeterminadas:

1. Artículo 54, fracción I, fracciones IX, X, en la porción normativa "*verbal y*", y XXV, en la porción normativa "*y verbal*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Monteverde, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.

Mencionados ordenamientos fueron expedidos mediante diversos decretos publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el día 24 de enero de 2026.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad y equidad 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 normativas 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 24 de enero de 2026, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 25 del mismo mes al lunes 23 de febrero de la presente anualidad, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 municipales de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2026, precisados en el inciso a) de la presente demanda, establecen cobros injustificados y desproporcionados la búsqueda y reproducción de copias de diversos documentos, pues no atienden a los costos que le representó al Estado su prestación.

Además, algunos supuestos normativos generan incertidumbre porque no se encuentran descritos con precisión o dan lugar a confusión acerca de su aplicación.

Por lo tanto, las normas controvertidas vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de proporcionalidad tributaria y legalidad, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las normas controvertidas transgreden el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, al prever el cobro del derecho por la búsqueda y reproducción de información en diversas modalidades, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atiende al costo real que le representó al Ayuntamiento su prestación, aunado a que en algunos casos las disposiciones se encuentran redactadas de forma imprecisa, lo que da lugar a confusión sobre su aplicabilidad.

Para exponer los argumentos que sustenta la inconstitucionalidad demandada, en primer lugar, se abordarán los alcances de los principios de justicia tributaria; posteriormente, se expondrá el contenido del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales, para finalmente desarrollar los argumentos por los cuales se estima que los preceptos cuestionados no son acordes con el derecho de seguridad jurídica, ni con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

A. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.

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

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

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo

correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado³.

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

Es así como el principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.⁴

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos⁵, dado que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, como se explicó en el apartado previo, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como

³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 2237/2009, el diecinueve de septiembre de dos mil once, p. 90.

⁴ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, p. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

⁵ 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.**”

precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten. Así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**⁶

De tal suerte que, al tratarse de “derechos”, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.⁷

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

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

En síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad son plenamente aplicables a los derechos por servicios, pero en diversa forma respecto de los impuestos. En síntesis, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de ese tipo de contribuciones, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblan en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

⁶ *Ídem.*

⁷ 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.**”

- 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.⁸

En conclusión, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.**⁹

B. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de 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

⁸Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la extinta 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, p. 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.**”

⁹ Véase la sentencia dictada por la entonces 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.

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 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 controvertidas.

Una vez desarrollado el parámetro del derecho y principios que se estiman vulnerados por las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Marcial Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán; Santiago Tilantongo, Distrito de Nochixtlán; y San Juan Quiahije, Distrito de Juquila, en la presente sección se desarrollarán las razones que demuestran el vicio de inconstitucionalidad en que incurren.

Para ello, resulta fundamental conocer su contenido normativo, el cual es el siguiente:

Ley	Artículo impugnado
Ley de Ingresos del Municipio de San Marcial Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026	Artículo 35. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

	<table><tr><th>CONCEPTO</th><th>CUOTA EN PESOS</th><th>PERIODICIDAD</th></tr><tr><td>II. Búsqueda y certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>60.00</td><td>Por evento</td></tr></table>	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD	II. Búsqueda y certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	60.00	Por evento										
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD															
II. Búsqueda y certificación de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	60.00	Por evento															
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tilantongo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026	Artículo 55. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:																
	<table><tr><th>CONCEPTO</th><th>CUOTA EN PESOS O UMA</th><th>PERIODICIDAD</th></tr><tr><td>I. Expedición de certificados de residencia, origen, dependencia económica, de situación fiscal actual o pasada, de contribuyentes inscritos en la Tesorería Municipal, de morada conyugal</td><td>70.00</td><td>Por evento</td></tr><tr><td>II. Certificación de la superficie de un predio</td><td>300.00</td><td>Por evento</td></tr><tr><td>III. Certificación de la ubicación de un inmueble</td><td>300.00</td><td>Por evento</td></tr><tr><td>IV. Certificación de documentos en el archivo municipal</td><td>5.00</td><td>Por evento</td></tr></table>	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS O UMA	PERIODICIDAD	I. Expedición de certificados de residencia, origen, dependencia económica, de situación fiscal actual o pasada, de contribuyentes inscritos en la Tesorería Municipal, de morada conyugal	70.00	Por evento	II. Certificación de la superficie de un predio	300.00	Por evento	III. Certificación de la ubicación de un inmueble	300.00	Por evento	IV. Certificación de documentos en el archivo municipal	5.00	Por evento	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS O UMA	PERIODICIDAD															
I. Expedición de certificados de residencia, origen, dependencia económica, de situación fiscal actual o pasada, de contribuyentes inscritos en la Tesorería Municipal, de morada conyugal	70.00	Por evento															
II. Certificación de la superficie de un predio	300.00	Por evento															
III. Certificación de la ubicación de un inmueble	300.00	Por evento															
IV. Certificación de documentos en el archivo municipal	5.00	Por evento															
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Quiahije, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026	Artículo 37. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:																
	<table><tr><th>CONCEPTO</th><th>CUOTA EN PESOS</th><th>PERIODICIDAD</th></tr><tr><td>I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>40.00</td><td>Por evento</td></tr></table>	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD	I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	40.00	Por evento										
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD															
I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	40.00	Por evento															

Una vez identificado el contenido de las normas impugnadas, a continuación se desarrollaran los argumentos que demuestran su incompatibilidad con el parámetro de regularidad constitucional, sin embargo y en atención a los vicios de

inconstitucionalidad en que incurren, primero se desplegarán las razones que sostienen la invalidez de los preceptos controvertidos de los municipios oaxaqueños de San Marcial Ozolotepec y San Juan Quiahije, para concluir con las relacionadas con la norma del municipio de Santiago Tilantongo.

En ese sentido, los preceptos impugnados de los municipios oaxaqueños de San Marcial Ozolotepec y San Juan Quiahije vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues ninguna de esas tarifas guarda relación directa con los gastos que le representa al ente público su efectiva prestación.

Recordemos que las disposiciones normativas controvertidas se enmarcan en la categoría de **derechos por servicios**, lo que significa que para la determinación de las cuotas correspondientes ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, **es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado.**

Teniendo en cuenta lo anterior, en primer término, se evidenciará la inconstitucionalidad del cobro por la búsqueda de documentos en los archivos municipales de San Marcial Ozolotepec.

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

En otras palabras, a diferencia de otros servicios (por ejemplo, la expedición de copias simples o certificadas) la búsqueda de datos o documentos requiere de menores recursos para su efectiva prestación, **pues es suficiente con que la o el**

funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado¹⁰, de modo que no puede existir un lucro o ganancia, y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.¹¹**

En síntesis, este tipo de norma resulta contraria a la Constitución ya que el cobro no es proporcional, al no guardar un equilibrio razonable con el costo de los materiales utilizados para la prestación de ese servicio, en la medida en que la búsqueda de información requiere menores recursos que la expedición de copias simples o lo que implica certificar un documento, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin que ello genere costos adicionales para el Estado¹².

Por su parte, los preceptos impugnados de los municipios oaxaqueños de San Marcial Ozolotepec y San Juan Quiahije establecen tarifas por la expedición de **certificación de copias o copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales**, cuyas tarifas son de \$60.00 y \$40.00 pesos, respectivamente.

Al tratarse de derechos **por la expedición de copias certificadas** de documentos, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la cuota que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio, pues ello es exigido por el artículo 31, fracción IV, constitucional.

A lo anterior, es pertinente destacar que ese Alto Tribunal 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.**

¹⁰ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

¹¹ 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

¹² En el mismo sentido se ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 55/2023, 18/2023 y su acumulada 25/2023, 157/2024, 16/2025, 34/2025, 42/2025, 53/2025, entre muchas otras.

Con base en esas previsiones constitucionales, no son justificables ni proporcionales las cuotas previstas por las normas impugnadas, porque el monto que se requerirá a los solicitantes es claramente irrazonable respecto del costo de los materiales utilizados para la prestación del servicio; especialmente si se toma en cuenta que los materiales empleados, como tinta o papel, e inclusive máquinas como impresoras o personal encargado de prestar el servicio, son recursos con los que ya cuentan los entes públicos para el desempeño de sus actividades diarias, por lo que no resulta válido trasladar una carga desproporcionada a las y los gobernados por un servicio que no resulta sumamente oneroso para el Estado.

Es necesario aclarar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no desconoce la facultad que tienen los municipios oaxaqueños para recaudar recursos, por ejemplo, por medio del cobro por la prestación de servicios públicos, pues el orden constitucional lo permite. En realidad, lo único que esta Comisión accionante pretende con este medio impugnativo es que las cuotas establecidas respeten el principio de proporcionalidad tributaria, en el sentido de que las tarifas sean acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados.

En ese sentido, la tarifa **por la expedición de copias certificadas de documentos**, prevista en las normas controvertidas, si bien involucra la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones; es decir, implica una compulsión de documentación e información, también lo es que se trata de una actividad que se realiza por un funcionario público que es inherente al trabajo que realiza en la administración pública municipal, por lo que no necesariamente le genera costos adicionales al municipio, más allá del salario del respectivo funcionario público o los materiales con los que se plasma la certificación ¹³.

Defendemos al Pueblo

En tal sentido, si bien es cierto que el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho

¹³ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 26/2025 por el Pleno de esa Suprema Corte de la Justicia de la Nación, en sesión pública del 17 de septiembre de 2025, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 49 y 50.

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**¹⁴.

Sobre ese razonamiento, 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**¹⁵.

Se insiste en que el cobro por los servicios de entrega de documentos debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite¹⁶.

En esa tesitura, las cuotas, en caso de que la entrega de la información o documentación tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**¹⁷, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**.

Bajo esa línea argumentativa, se sostiene que las cuotas previstas en los preceptos cuestionados resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *Op. Cit.*, párr. 94.

¹⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 8 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 91.

con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica expedir copias certificadas de un documento.

Por tanto, a partir del análisis de razonabilidad, el cual consiste en verificar que la unidad de medida utilizada para individualizar el costo del servicio se relacione con su objeto y que el parámetro individualice los costos en función de la intensidad del uso, es dable sostener que las disposiciones impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones, en tanto no se advierte que el servicio de copias que gravan las disposiciones cuya validez se cuestiona guarden relación con el costo que para el Estado representa su prestación¹⁸.

Por último, en el caso del precepto controvertido de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santiago Tilantongo, Distrito de Nochixtlán, se estima que vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria, pues el Congreso local estableció que la tarifa u cuota del tributo será cuantificado en “UMA o pesos”, sin precisar expresamente cuáles tarifas serán en UMAS y cuáles en pesos.

Dicha circunstancia, admite que sea la autoridad municipal aplicadora quien determine de forma discrecional el valor de la tarifa, lo que resulta en detrimento de las y los gobernados, pues no se tendrá certeza clara sobre cuál es el monto que se deberá cubrir por el servicio solicitado e incluso admite se vulneren los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, pues en algunos casos se puede cobrar por el mismo servicio una cuota en UMA y en otros en pesos; por ejemplo, en caso de que solicite la certificación de documentos que obren en el archivo municipal la autoridad aplicadora podrá cobrar \$5.00 pesos o en su caso 5 UMA, es decir \$586.55 pesos, a pesar de que se trate de idéntico servicio.

En ese orden de ideas, el monto a pagar puede cambiar a discreción de la autoridad aplicadora, a pesar de que se trate del mismo servicio, pues el precepto impugnado expresamente prevé que la cuota será en “UMA o pesos”, situación que carece de justificación.

Bajo indicadas consideraciones, se solicita se declare la invalidez del artículo 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tilantongo, Distrito de Nochixtlán,

¹⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 23/2023, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 7 de septiembre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 42.

Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026, por vulnerar el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria al no establecer de forma precisa y clara cuál es el valor real de la cuota a pagar por los servicios que se presten.

En conclusión, se estima que debe declararse la invalidez de las normas impugnadas por ser contrarias a los principios de justicia tributaria que rigen a las contribuciones, incluyendo los derechos por servicios públicos, y porque en algunos casos son contrarias al derecho de seguridad jurídica y legalidad.

SEGUNDO. El artículo 54, fracción I, fracciones IX, X, en la porción normativa *"verbal y "*, y XXV, en la porción normativa *"y verbal"*, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santa Lucía Monteverde, Distrito de Putla, para el ejercicio fiscal 2026, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- Realizar escándalo en estado de ebriedad.
- Insultar y agredir verbalmente a cualquier persona, incluidas las autoridades municipales.

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 el diverso 54, fracción I, fracciones IX, X, en la porción normativa *"verbal y "*, y XXV, en la porción normativa *"y verbal"*, de la Ley de Ingresos del Municipio oaxaqueño de Santa Lucía Monteverde, Distrito de Putla, resulta inconstitucional, al prever conductas infractoras 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 previamente, 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 sanciona¹⁹.

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.²⁰

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

19 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.

20 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.²¹

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.²²

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,**²³ 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.**

²¹ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

²² *Ibidem.*

²³ 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.²⁴

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.²⁵

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

²⁴ 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”***.

²⁵ 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.²⁶

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.²⁷

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.²⁸

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

²⁶ 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.”***

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

²⁸ 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 la disposición normativa impugnada.

Una vez que se ha desarrollado el parámetro de constitucionalidad invocado, ahora corresponde analizar el artículo 54, fracción I, fracciones IX, X, en la porción normativa “*verbal y*”, XXV, en la porción normativa “*y verbal*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Monteverde, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.

Se reitera que el principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, obliga al ente 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, la norma que se somete a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional no cumple con el principio de taxatividad, por lo que deja en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Para demostrar lo anterior resulta permitente transcribir el precepto en combate, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO 54. El municipio podrá regular los aprovechamientos siguientes:

I. Infracciones por faltas administrativas:

De acuerdo al artículo 116 para las faltas administrativas regulado en el Bando de Policía y Gobierno de nuestro Municipio de Santa Lucía Monteverde el cual esta publicado en la gaceta oficial www.santaluciamonteverde.com

<i>Concepto</i>	<i>Cuota en pesos</i>	<i>Periodicidad</i>
<i>IX. IX. Causar escándalos en estado de ebriedad</i>	<i>1,000.00</i>	<i>Por evento</i>
<i>X. Insultar a las autoridades municipales (<u>verbal y físicamente</u>)</i>	<i>1,000.00</i>	<i>Por evento</i>
<i>XXV. Agresión física <u>y verbal</u> entre particulares</i>	<i>1,000.00</i>	<i>Por evento</i>

(...)” [SIC]

**Énfasis añadido.*

Del texto transcrito, es posible identificar las siguientes hipótesis que constituyen faltas administrativas o infracciones:

- 1) Causar escándalo en estado de ebriedad.
- 2) Insultar y agredir verbalmente a cualquier persona, incluidas las autoridades municipales.

A juicio de este Organismo Nacional las conductas sancionadas por las normas impugnadas no son suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán los supuestos jurídicos, sino que permiten un amplio margen de apreciación en favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a las sanciones de manera arbitraria.

Se insiste, aludidas descripciones normativas impiden que las personas que habitan o transitan en el municipio oaxaqueño de Santa Lucía Monteverde tengan conocimiento suficiente sobre los alcances de las conductas que, en su caso, podrían ser objeto de sanción por las autoridades municipales. 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 órgano 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 lleven a cabo derivarán en la imposición de una multa.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se cuestionan, 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 se estima encuadra en los supuestos controvertidos.

Es decir, los preceptos controvertidos lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta y 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 actualizan las hipótesis normativas reclamadas.

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*” y sobre cuándo serán “*una agresión o insulto verbal*”, pues dichos calificativos dependerá de la valoración subjetiva de la autoridad o de quien lo observe.

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, o una idea preconcebida sobre lo que es el “orden”, entre otros, es decir, en aspectos subjetivos sobre los cuales se valorará si existe o no una conducta ilícita.

En otras palabras, los preceptos controvertidos, tal y como están configurados, permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera, cuando la actuación o comportamiento de una persona sea calificado como infracción en términos del precepto controvertido.

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

Particularmente, las infracciones por “*insultar y/o agredir verbalmente*” a cualquier persona, incluidas las autoridades municipales, sancionan conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como insultos o agresiones verbales para cualquier persona o autoridad; disposiciones que podrían buscar prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las autoridades y de cualquier persona, 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, indicadas hipótesis normativas son demasiado 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.

En efecto, el hecho de que el Congreso haya descrito como infracción la comisión de insultos y agresiones verbales a cualquier persona, incluidas las autoridades municipales, 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 quien recibe la conducta y la califica.

Lo anterior, porque para su actualización es necesario se realice **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.

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.

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

Ahora, en relación con la infracción por “*insultar verbalmente*” a cualquier autoridad municipal, se advierte ostenta una redacción con un amplio margen de apreciación para la autoridad sancionadora para que determine, de manera discrecional, qué tipo de agresión verbal, encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

Al propósito, no se debe de perder de vista que cuando se trata de personas funcionarias o empleadas públicas, esa Suprema Corte ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y de ahí que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.²⁹

Similares consideraciones ha sido sostenidas por el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver las diversas 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, 184/2024, 25/2025, 34/2025, 39/2025, 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 los supuesto normativos controvertidos, 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, maltrato o una agresión verbal, para otra no representaría afectación alguna.

En cuanto, a la infracción por “*causar escándalos en estado de ebriedad*”, también se autorizan que, bajo una categoría ambigua y subjetiva, cualquier acto o expresión de ideas pueda ser susceptible de una sanción administrativa si es calificado como una manifestación “*escandalosa*”.

Es decir, la norma permite una apreciación amplia por parte de la autoridad para determinar de manera discrecional y subjetiva qué tipo de palabras o expresiones

²⁹ Así lo sostuvo la extinta Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el **amparo directo 6/2009**, en siete de octubre de dos mil nueve, así como en el **amparo directo en revisión 2044/2008**, en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve.

causan escándalo, para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción, generando incertidumbre para las y los gobernados, pues la calificación que hagan los particulares e incluso la autoridad no responderá a criterios objetivos³⁰.

No se soslaya que para la actualización de la hipótesis jurídica se requiere que el sujeto se encuentre en estado de ebriedad, sin embargo, ello redundaría en un amplio margen de apreciación para la autoridad municipal para determinar, de manera discrecional, qué implica que una persona se encuentre en estado de ebriedad, para encuadrarlo en el supuesto y aplicar la sanción correspondiente, lo que, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responde a criterios objetivos, sino que atiende a su propia estimación³¹.

Asimismo, el hecho de que el sujeto se encuentre en estado de ebriedad deja a la discrecionalidad del operador de la norma la determinación de dicho estado, mismo que recae en el ámbito de apreciación personal, considerando, además, que el consumo de alcohol no es ilegal, por lo que la multa analizada podría generar una transgresión a la libertad de la persona.

Igualmente, resulta oportuno señalar que, al considerar el estado de ebriedad como un elemento de la infracción, la norma tiende a criminalizar a las personas con problemas de consumo, en lugar de atender el problema real, lo cual resulta contrario a un enfoque de derechos humanos y derecho a la salud³².

Por todo lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional que declare la invalidez del artículo 54, fracción I, fracciones IX, X, en la porción normativa "*verbal y*", XXV, en la porción normativa "*y verbal*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Monteverde, Distrito de Putla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2026.

³⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 188/2024, resuelta por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 10 de noviembre de 2025, bajo la ponencia del Ministro Giovanni Azael Figueroa Mejía, párr. 48 y 49.

³¹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 109/2024 y su acumulada, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 28 de noviembre de 2024, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 130.

³² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 188/2024, *Op. Cit.*, párr. 51 y 52.

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.

A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Ma. 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 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.

PROTESTO LO NECESARIO

CNDH
M É X I C O

— MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

CVA