

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
25/2025.

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

VISTO BUENO
SR. MINISTRO:
PONENTE: MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO.

COTEJÓ:
SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.
COLABORADORA: DIANA LUCÍA REYES LEÓN.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.	Se tienen por impugnadas las porciones normativas que se precisan.	7-8
III.	OPORTUNIDAD.	El escrito inicial es oportuno.	8-9
IV.	LEGITIMACIÓN.	La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legitimada.	9-10
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	No se hicieron valer causales de improcedencia.	10
VI.	ESTUDIO DE FONDO.	VI.I. Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales. Las cuotas previstas en la norma impugnada resultan inválidas de conformidad con los precedentes en los que se han analizado normas de idéntico contenido.	10-15
		VI.II. Inseguridad jurídica respecto del servicio que se cobrará en bibliotecas públicas municipales. Las cuotas previstas en la norma impugnada resultan inválidas.	15-22
		VI.III. Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica A) Multa por participar en juegos o actividades físicas de cualquier índole en lugares públicos, afectando el libre tránsito o molestar personas. Se declara la invalidez del inciso f), en la porción relativa a “Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugares públicos”, que prevé una multa de “9” a “15” UMA, y del inciso cc) en la porción relativa a “Organizar o tomar parte en juegos o actividades físicas de cualquier índole y a través de cualquier medio en lugares públicos, que causen molestias a las personas transeúntes y/o familias que habiten cerca” que prevé una multa de “6” a “15” UMA del artículo 190 la Ley de Ingresos del	22-31

U1AkR7G30dbc7b6SX0HZG/3m0Mrul1 oewHAhD9abmk0=

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

		Municipio de Oaxaca de Juárez del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.	
		B) Multas por insultos u ofensas con palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos. Se declara la invalidez del artículo 185 fracción VII inciso i), así como el artículo 190 inciso c) y dd) de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2025.	31-42
VII .	EFFECTOS.	Se declara la invalidez de las normas impugnadas. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia a la Legislatura del Estado de Oaxaca.	42-43
VII I	DECISION	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 141, fracción II, incisos a) y b), 147, fracción II, cuadro segundo, inciso a), 185, fracción VII, inciso i), y 190, incisos c), f), cc) y dd), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 31 de diciembre de 2024. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	43-44

U1AkR7G30dbc7b6SX0HZG/3m0MRu11oewHAhD9abmk0=

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
25/2025.**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO:

PONENTE: MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO.

COTEJÓ:

SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

COLABORADORA: DIANA LUCÍA REYES LEÓN.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **8 de diciembre de 2025**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 25/2025, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas disposiciones normativas contenidas en la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2025.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda.** El 30 de enero de 2025 la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad impugnando porciones normativas, contenidas en la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2025, publicada el 31 de diciembre de 2024.¹

¹ Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 25/2025.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

2. **Conceptos de invalidez.** En dicho escrito se expusieron los siguientes razonamientos.

PRIMERO. El artículo 141, fracción II, inciso a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevé cobros desproporcionados y diferenciados por la prestación de diversos servicios municipales que trasgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, reconocidos en la Constitución Federal, al establecer tarifas diferenciadas por el servicio de consulta médica brindada por el Centro de Control de Enfermedades de Transmisión Sexual municipal, con base al lugar donde trabajen las personas que lo reciban, pues dichas cuotas deberían ser fijas e iguales para los que reciben un idéntico servicio.

Esto es, se establecen cuotas por el servicio de consulta médica según se trate de personas trabajadores sexuales y/o de bares; o en su caso, de casa de citas, centros nocturnos y otros lugares, es decir, tales cuotas se encuentran destinadas a sectores específicos e individualizados en razón del lugar donde trabajen.

Señala que es criterio de este Alto Tribunal que para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, lo 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, sin que contenga elementos ajenos al servicio prestado, para evitar que se contribuya en cantidades diversas.

Por último, sostiene que el precepto controvertido otorga un trato diferenciado que carece de objetividad, razonabilidad y base constitucional en detrimento del acceso a los servicios médicos de las personas señaladas en la norma impugnada, al tratarse del mismo servicio médico, con independencia de que durante la consulta se deban utilizar diversos insumos, la mera consulta médica debe tener el mismo costo para todos los sujetos interesados.

SEGUNDO. El artículo 147, fracción II, segundo cuadro, inciso a) de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, establece que en las bibliotecas públicas municipales se deberá pagar por concepto de derechos 1 UMA “por evento”, sin precisar cuál es el servicio que se esta gravando; lo que ocasiona una trasgresión al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, al no establecer expresamente el servicio que se esta

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

grabando, generando con ello incertidumbre jurídica a las personas que acudan a las bibliotecas públicas municipales al permitir a la autoridad que determine discrecionalmente a que servicios les corresponde la cuota prevista en la norma impugnada, es decir, no precisa el objeto o hecho imponible de la contribución, ocasionando inseguridad jurídica a las personas destinatarias.

Esto es, en los espacios de consulta de acervos se brindan diversas prestaciones, entre ellas los servicios Bibliotecarios en estricto sentido, así como culturales complementarios, de fotocopiado, acceso a internet, cursos educativos o culturales (de lectura, regularización, etc.) entre otros por lo que no es posible tener certeza plena y clara a cuál de los servicios prestados por las bibliotecas públicas municipales les corresponde la tarifa de 1 UMA “por evento”.

TERCERO. Los artículos 185, fracción VII inciso i); y 190, incisos c), f), cc) y dd), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- Formar parte de colectivos que causen molestias y faltas de respeto.
- Expresarse con palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos.
- Participar en juegos o actividades físicas de cualquier índole en lugares públicos, siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas.

Las conductas descritas resultan 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. En efecto, las normas no cumplen con el principio de taxatividad, dejando en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

1. En cuanto a las infracciones por molestias en la vía pública o por realizar expresiones irrespetuosas, obscenas, ofensivas o altisonantes, descripciones que no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que, en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades.

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 cuando una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones “no guardan respeto”, son molestias” y/o se realizan con palabras altisonantes y señas obscenas e imponerle

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

sanciones, por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera.

2. En relación con la infracción por participar en juegos o actividades físicas de cualquier índole en la vía pública, tales disposiciones se alejan del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, al generar un amplio margen de apreciación a favor de las personas encargadas de aplicar las sanciones, ya que no se tiene certeza, en primer lugar del juego o actividad física que puede limitar o afectar el libre tránsito de personas y vehículos, o que “ponga en peligro a las personas”.

Conforme a lo anterior, se hace evidente que es la autoridad sancionadora quien decidirá con base en su apreciación subjetiva si la persona o conjunto de personas, que llevan a cabo cualquier tipo de juego o actividad física, debe ser sancionado o no.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de 04 de febrero de 2025, la entonces Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dio cuenta de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asignándole el número de expediente 25/2025 y designando como instructora del procedimiento a la Ministra en retiro Ana Margarita Ríos Farjat.²
4. Mediante acuerdo de 20 de febrero de 2025, **admitió** a trámite la acción de inconstitucionalidad y solicitó el informe respectivo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo ambos del Estado de Oaxaca; asimismo, entre otros aspectos le dio vista del asunto al Fiscal General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su representación correspondiera.³
5. **Informe del Poder Legislativo Estatal.** El Presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, rindió informe en el que expresó medularmente lo siguiente:

La disposición que impone un cobro por los servicios médicos prestados, no prevé cobros desproporcionados y diferenciados, toda vez que el

² Ibidem.

³ Ibidem.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

inciso b) establece un monto de 0.56 UMA, para la consulta médica de las trabajadoras y trabajadores sexuales ambulantes o de bares; y una tarifas de 0.85 UMA, para la consulta médica de las trabajadoras y trabajadores sexuales de casas de citas y centros nocturnos, es decir, el pago de tales derechos es acorde con los principios de proporcionalidad y equidad, por lo que en ninguna de las dos hipótesis se encuentra en posición de desventaja, sino que más bien son cuotas accesibles para ambos.

Señala que la disposición que establece un pago por concepto de derecho 1 UMA “por evento”, no es contraria a los principios de seguridad jurídica ni al principio de legalidad, toda vez que se establecen derechos por servicios prestados en materia de educación, deportiva y casa hogar, por lo que las personas que soliciten estos servicios son sujetos a dichos pagos.

Por lo que hace a las normas que prevén sanciones por conductas que resultan amplias y ambiguas, refiere que el hecho de que no estén claramente definidos, ello no funda la inconstitucionalidad, toda vez que el hecho de que no se establezcan definiciones y conceptualizaciones específicas, no torna de inconstitucional una norma, pues es parte del ejercicio de la función administrativa del que lleve la ejecución, en apego al control de garantías de fundamentación y motivación, el desarrollo y precisión del objeto y alcance del mismo, sin que ello genere incertidumbre jurídica.

6. **Informe del Poder Ejecutivo Estatal.** El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, rindió informe en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa exponiendo esencialmente lo siguiente:

Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales, en la Ley de Ingresos de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

Refiere que la norma la norma impugnada no contraviene ninguna disposición de rango constitucional, ni el principio de proporcionalidad tributaria, pues se encuentran apegadas a lo dispuesto por el artículo 115 y 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 113 de la Constitución Local.

Lo anterior en virtud de que la cuota por el servicio de consulta médica brindada por el Centro de Control de Enfermedades de Transmisión Sexual municipal cumple con los parámetros fijados en la Constitución en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

cuanto al principio de proporcionalidad y equidad tributaria, además debe analizarse desde varias variables que permitan identificar los costos que ello genera para el ayuntamiento.

Inseguridad jurídica respecto del servicio que se cobrará en bibliotecas públicas municipales, en la Ley de Ingresos de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

Señala que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de costos regulados por la norma, pues si se realiza un análisis del artículo 145 de la Ley impugnada, se desprende que el objeto de los derechos prestados, ello administrado a que las bibliotecas públicas brindan diversos servicios, entre los que se encuentran los servicios bibliotecarios, los cuales se encuentran regulados por la Ley General de Bibliotecas, y que señala que los servicios culturales complementarios de una biblioteca pública permiten a sus usuarios adquirir, transmitir, acrecentar y conservar el conocimiento en todas las ramas del saber.

Por lo que reitera que el municipio debe disponer de los recursos económicos suficientes, para hacer frente a las diversas necesidades que le exige la población, entre las que se encuentran las bibliotecas públicas, y los servicios complementarios que como mínimo debe tener.

Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica, en la Ley de Ingresos de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

Que el argumento de la oferente resulta infundado toda vez que no analiza las distintas circunstancias y el entorno en el que se aplican las distintas leyes, si dentro de la Ley se buscara definir cada una de las palabras utilizadas por la autoridad resultaría imposible la función legislativa, en ese sentido la función del juzgado será la de interpretar las distintas variantes que dañan el objeto a proteger.

Señala que el texto constitucional establece que las autoridades administrativas pueden aplicar sanciones administrativas, como la prevista en la Ley de Ingresos de los diversos ayuntamientos del Estado de Oaxaca, cumpliendo así con los objetivos de la seguridad de contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

7. **Pedimento.** El Fiscal General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formularon pedimento ni manifestación alguna en el presente asunto.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

8. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y transcurrido el plazo concedido a las partes para que formularan alegatos, sin que se haya tenido constancia de su presentación, por acuerdo de 03 de julio de 2025 se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente a la Ministra Instructora para la elaboración del proyecto de resolución.⁴
9. **Retorno.** Debido a que en sesión celebrada el 01 de septiembre de 2025 tomaron protesta las Ministras y los Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, primera parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en atención a lo acordado por el Pleno de este Tribunal en la sesión privada respectiva, mediante acuerdo de 04 de septiembre de 2025, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el retorno del presente asunto al **Ministro Irving Espinosa Betanzo** para que actuara como ponente del mismo.

I. COMPETENCIA.

10. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024, en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 2/2025 (12ª) de 03 de septiembre de 2025, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de ese mismo mes y año en cita, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de rango constitucional y normas de Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2025.

⁴ Ibidem.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

11. Del análisis al escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que impugna normas contenidas en la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2025 (Decreto No. 34) publicado el 31 de diciembre de 2024, como se describe a continuación:

- Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales:
 1. Artículo 141, fracción II, incisos a) y b)
- Inseguridad jurídica respecto del servicio que se cobrará en bibliotecas públicas municipales:
 1. Artículo 147, fracción II, segundo cuadro, inciso a)
- Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:
 1. Artículo 185, fracción VII, inciso i)
 2. Artículo 190, incisos c), f), cc) y dd)

III. OPORTUNIDAD.

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁵ (de ahora en adelante la “Ley Reglamentaria de la materia”), el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en caso de que el último día del referido plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

⁵ “**Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

13. En el caso, la Ley de Ingresos de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025 fue publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el **31 de diciembre de 2024**, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **1 al 30 de enero de 2025**.
14. Por lo que, si la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue presentada a través del Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **30 de enero de 2025**⁶, resulta inconcuso que fue **oportuna** su presentación.

IV. LEGITIMACIÓN.

15. El artículo 105, fracción II, párrafo segundo, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ dispone en lo que interesa, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o estatales que consideren vulneren derechos humanos.
16. En ese sentido, se advierte que la demanda fue presentada, por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional

⁶ Expediente Electrónico de la Acción de Inconstitucionalidad 3/2025.

⁷ **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;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

de los Derechos Humanos⁸, acreditándolo con la copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.

17. Conviene precisar que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, argumenta que las disposiciones reclamadas vulneran los derechos de seguridad jurídica, legalidad en su vertiente de taxatividad, proporcionalidad y equidad tributaria, por lo que es de reiterarse el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, en el sentido de que dicho organismo se encuentra legitimado para impugnar normas de carácter tributario, como acontece en el caso.⁹

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

18. Las autoridades demandadas no hicieron valer en sus respectivos informes alguna causa de improcedencia; ni advierte este Tribunal Constitucional la actualización oficiosa de alguna. Luego, **se procede continuar con el estudio de fondo.**

VI. ESTUDIO DE FONDO.

VI.I. Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales

19. **En el concepto de invalidez primero**, la accionante alega que el artículo 141, fracción II, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio fiscal 2025, prevé cobros desproporcionados y

⁸ Las atribuciones de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de texto:

Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional

[...]

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

⁹ Dicho criterio ha sido por el Tribunal Pleno, al resolver recientemente las acciones de inconstitucionalidad 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023, 81/2023, 135/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 106/2023, 45/2024 y su acumulada 51/2024, 64/2024, entre otras.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

diferenciados por la prestación de diversos servicios municipales, que transgreden los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributarias, reconocidos en la Constitución Federal.

- 20. Agrega la accionante que la disposición reclamada establece tarifas diferenciadas por el servicio de consulta médica brindada por el Centro de Control de Enfermedades de Transmisión Sexual municipal, con base en el lugar donde trabajen las personas que lo reciban, por lo que se vulnera el principio de equidad aplicable a los derechos por servicios, según el cual, las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio.
- 21. Este Tribunal Pleno estima que es **fundado** el concepto de invalidez primero que formula la accionante en su demanda inicial.
- 22. La disposición reclamada es el artículo 141, fracción II, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro de Oaxaca, para el ejercicio 2025, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 141.** Estos derechos se causarán y deberán pagarse al momento de solicitarlos, de conformidad con las siguientes tarifas:

II. Servicios prestados por el Centro de Control de Enfermedades de Transmisión Sexual:

CONCEPTO	TARIFA EN UMA
a) Consulta médica a trabajadoras y trabajadores sexuales ambulantes y de bares	0.56
b) Consulta médica a trabajadoras y trabajadores sexuales de casas de citas, centros nocturnos y otros lugares.	0.85
(...)	(...)

(...)”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

23. Esto es, al establecerse un cobro diferenciado por los servicios que presta el Centro de Salud de Control de Enfermedades de Transmisión Sexual, el legislador local estableció un cobro diferenciado respecto a personas trabajadoras sexuales, según se trate de personas trabajadoras sexuales ambulantes y de bares o bien, si dicha consulta médica debe prestarse a trabajadoras y trabajadores en casas de citas, centros nocturnos y otros lugares.
24. Lo anterior permite establecer, que en el caso concreto, el artículo 141, fracción I, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio 2025, transcrito con anterioridad, **viola el derecho de las trabajadoras y trabajadores sexuales de acceder a los servicios de salud prestados por el Municipio en condiciones de igualdad**, ello, en la medida, que dichas personas para tener acceso a los servicios médicos del Centro de Salud de Control de Enfermedades de Transmisión Sexual, deberán pagar una contraprestación diferenciada según se trate de personas trabajadoras sexuales ambulantes y de bares (en cuyo caso deberán pagar una tarifa de 0.56 UMA) o bien si se trata de personas trabajadoras sexuales en casas de citas, centros nocturnos y otros lugares (quienes deberán pagar la tarifa de 0.56 UMA).
25. La salvaguarda de estos principios impone a los Estados la obligación de reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de salud equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial las condiciones de existencia digna, esto es, se debe reconocer el derecho de toda a disfrutar del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

más alto nivel posible de salud física y mental creando las condiciones necesarias que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

26. En términos del párrafo tercero del artículo 4° Constitucional¹⁰ toda persona tiene derecho a la protección de la salud remitiendo a la ley para determinar la competencia de cada nivel de gobierno. El derecho a la salud es un derecho social, se trata de un derecho complejo que se despliega en una amplia serie de posiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado; por ejemplo, el derecho a la salud tiene un carácter prestacional, pues implica una serie de obligaciones positivas de hacer por parte de los Poderes Públicos, pero también debe ser entendido como un derecho de carácter individual que se traduce en el derecho de cada persona a obtener atención médica y tratamiento terapéutico en caso de enfermedad.
27. Se trata de un derecho del que goza toda persona y toda colectividad que se encuentre en el territorio nacional, correlativamente, impone al Estado la obligación de promover leyes, que aseguren una adecuada atención a los servicios de salud. En sí lo que este párrafo regula, no es la salud *per se*, sino una exigencia **de acceder, en condiciones de igualdad, a servicios dignos que la atiendan en cualquier caso y bajo cualquier circunstancia.**
28. Así, cuando el artículo 1°, en su párrafo tercero establece que: *“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la*

¹⁰ **“Artículo 4o.-** La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de las familias. El Estado garantizará el goce y ejercicio del derecho a la igualdad sustantiva de las mujeres.
(...)”

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.
(...)”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”, significa que el principio de igualdad y de no discriminación para acceder a los servicios de salud es vinculante para todos los Poderes Públicos.

29. En relación con el principio de igualdad la Constitución ha previsto una regla precisa en el sentido de prohibir toda discriminación fundada, entre otras razones, en la actividad que desempeñan las personas para poder acceder a los distintos servicios de salud. A pesar de la aplicabilidad de dichos principios de igualdad y de no discriminación para las personas trabajadoras sexuales, frente al legislador, debe determinarse hasta qué punto este último, está autorizado para establecer diferenciaciones para acceder a los servicios médicos en función de garantizar la eficacia de los órganos del Estado.
30. Es verdad que el derecho a la igualdad y a la no discriminación no puede significar que el legislador en materia de servicios de salud deba colocar a todas las personas en las mismas posiciones jurídicas, ni que tenga que procurar que todos los gobernados se encuentren en las mismas condiciones fácticas.
31. La extinta Primera Sala, determinó que el principio de igualdad es violado, cuando para la diferenciación legal o para el tratamiento legal igual –según el caso– no es posible encontrar una razón suficiente o que, de alguna otra forma, sea comprensible, es decir, cuando la diferenciación sea desproporcionada, injustificada o arbitraria.
32. La jurisprudencia de la citada Sala, es del rubro y texto siguientes:

“IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.”.

33. En este contexto, el artículo 141, fracción II, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez es inconstitucional por establecer cobros diferenciados a la prestación de servicios de salud a personas trabajadoras sexuales sin que se advierta una justificación objetiva y razonable. Ello es así pues el elemento empleado por el legislador local para justificar la diferencia de tarifas es el lugar en el que trabajen las personas trabajadoras sexuales y no el costo que le implica la prestación de servicios de salud proporcionado, aspecto que este Tribunal Pleno determina inviable para soportar la constitucionalidad de la norma analizada.
34. Consecuentemente, al haber resultado fundados los conceptos de invalidez propuestos por la Comisión accionante, debe **declararse la invalidez del**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

artículo 141, fracción II, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez para el ejercicio fiscal 2025.

VI.II. Inseguridad jurídica respecto del servicio que se cobrará en bibliotecas públicas municipales.

35. La Comisión accionante cuestiona en su segundo concepto de invalidez el artículo 147, fracción II, segundo cuadro, inciso a) de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio fiscal 2025, el cual establece que en las bibliotecas públicas municipales se deberá pagar por concepto de derechos 1 UMA por “evento”, sin precisar cuál es el servicio que se está gravando, lo que ocasiona una transgresión a los principios de seguridad jurídica y de legalidad.
36. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es **fundado** por las razones que se exponen a continuación.
37. En primer lugar, se realizan algunas precisiones sobre la jurisprudencia que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en torno a los alcances del principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.
38. A este respecto, este Tribunal Pleno al interpretar los alcances del principio de legalidad tributaria, ha determinado que dicho principio consiste en que los elementos esenciales de los tributos –tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago– estén establecidos mediante un acto formal y materialmente legislativo, es decir, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes y en que dichos elementos esenciales estén determinados en la ley a efecto de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente en el momento en que cumpla con sus obligaciones tributarias y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos.¹¹

39. Asimismo, este Tribunal Pleno ha determinado que el principio de seguridad jurídica que se tutela mediante el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, tiene la finalidad de generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo a efecto de que conozca con

¹¹ **“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, séptima época, volumen 91-96, primera parte, página 173, registro digital 232797.

“IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos ‘contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes’, no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.” Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación, séptima época, volumen 91-96, primera parte, página 172, registro digital 232796.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.

40. Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter **relativa** en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contenga los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.
41. Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de la alguna contribución, **pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado**, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate.¹²

¹² “**LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.** Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que

42. En ese sentido, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando **la ley contenga la regulación detallada de los elementos de la contribución**, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que, no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues desde el punto de vista constitucional es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la **base** de la contribución, cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal

supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precisado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo VI, noviembre de 1997, página 78, registro digital 197375.

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de legalidad tributaria garantizado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, implica el que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por un lado, impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y que, por otro, genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse. En ese tenor, la circunstancia de que la determinación o cálculo preciso de alguno de los elementos que repercuten en el monto al que ascenderá una contribución corresponda realizarlo a una autoridad administrativa, no conlleva, por sí misma, una trasgresión al principio constitucional de referencia, pues para cumplir con éste, en tal hipótesis, bastará que en las disposiciones formal y materialmente legislativas aplicables se prevea el procedimiento o mecanismo que aquélla debe seguir, con tal precisión que atendiendo al fenómeno que se pretende cuantificar, se impida su actuación arbitraria y se genere certidumbre al gobernado sobre los factores que inciden en sus cargas tributarias.” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo II, diciembre de 2000, página 392, registro digital 190643.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal.

43. Asimismo, este Tribunal Pleno ha matizado los criterios referidos en el sentido de que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente, complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es que dicha posibilidad **no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para la determinación del tributo**, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.¹³

¹³ “**LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO.** El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo [31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XXIV, octubre de 2006, página 5, registro digital 174070.

“**LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO TUTELA QUE LA DEBIDA DEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN TRIBUTOS SE HAGA BAJO UN ENTORNO PROPORCIONAL Y EQUITATIVO.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo [31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para evitar que quede a la arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del gravamen, el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, y para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien los precise. Asimismo, al atender a la interacción de dicho principio tributario con la garantía de seguridad jurídica, en su vertiente de

44. Precisado lo anterior, es necesario retomar lo dispuesto en el precepto impugnado, que establece el cobro de derechos en las bibliotecas públicas municipales “por evento” mismo que se cita a continuación:

“**Artículo 147.** Estos derechos se pagarán conforme a las siguientes tarifas:
(...) ”

II. Centros educativos:

CENTRO EDUCATIVO	CUOTA EN UMA	PERIODICIDAD
a) Bibliotecas Públicas Municipales	1	Por evento
(...)	(...)	(...)

45. Como se advierte, el precepto impugnado establece la obligación de pagar derechos en las bibliotecas públicas municipales “por evento”; sin que se precise el tipo o clase de servicio público municipal que se está cobrando, es decir, el legislador no definió el hecho imponible de la contribución.

46. La referencia a la realización de “un evento” de ningún modo es un elemento que haga las veces del hecho imponible, por el contrario, se trata de un elemento circunstancial a la prestación de cualquier servicio público municipal, pero que nada dice sobre la actividad que realizan las autoridades municipales o sobre el costo por la prestación del servicio que deba reintegrarse a la hacienda municipal.

certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo, ha sostenido que el legislador no debe prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ello se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas quienes generen la configuración de los tributos, o bien, que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público. Sin embargo, este Alto Tribunal no ha sostenido que en cumplimiento al principio de legalidad tributaria, el legislador esté obligado, adicionalmente, a tutelar los diversos principios de proporcionalidad y equidad, como si aquél fuera una meta-garantía constitucional que se infringiría siempre que se faltara a la proporcionalidad o a la equidad aunque, desde luego, el legislador debe velar por que no se violen los principios mencionados en último término, sin que ello derive del principio de legalidad tributaria.” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XXXIII, enero de 2011, página 56, registro digital 163097.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

47. En los términos en los que se encuentra redactado el precepto impugnado, delega a la autoridad municipal la facultad de determinar qué servicios quedan gravados conforme a tal precepto, violando con ello el principio de legalidad tributaria ya que el objeto de la contribución (hecho imponible) es un elemento que invariablemente debe estar regulado por una ley.
48. Previamente se explicó que el principio de reserva de ley en materia tributaria es de carácter relativo, en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sin embargo, tratándose del hecho imponible de una contribución es imprescindible que esté debidamente previsto en la ley, de lo contrario los particulares no tienen certeza de si un servicio realizado por las autoridades municipales está gravado o no, esto aunado a que no necesariamente todos los servicios públicos conllevan un costo, pues algunos pueden estar sujetos al principio de gratuidad; incluso, algunos servicios pueden beneficiar a una colectividad indeterminada y difusa sin que sea posible determinar en qué medida una persona se beneficia del servicio.
49. Por las razones expuestas, se concluye que el precepto impugnado transgrede el principio de legalidad tributaria, al no establecer el hecho imponible de la contribución; siendo procedente declarar la **invalidéz del artículo 147, fracción II, segundo cuadro, inciso a)** de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez.

VI.III. Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica

50. La Comisión accionante determina en el **concepto de invalidéz tercero** que las disposiciones que establecen multas por participar en juegos o actividades físicas de cualquier índole en lugares públicos, afectando el libre tránsito o molestar personas; aquellas disposiciones que establezcan como infracción formar parte de colectivos que causen molestias y faltas de respeto; y, las que sancionen expresiones con palabras altisonantes y señas obscenas en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

lugares públicos resultan inconstitucionales en virtud de 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.

A) Multa por participar en juegos o actividades físicas de cualquier índole en lugares públicos, afectando el libre tránsito o molestar personas.

51. La Comisión accionante alega que la porción normativa impugnada contenida en el artículo 190, inciso f) de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2025 ¹⁴, contraviene el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en relación con la infracción por participar en juegos o actividades físicas de cualquier índole en la vía pública, tales disposiciones se alejan del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, al generar un amplio margen de apreciación a favor de las personas encargadas de aplicar las sanciones, ya que no se tiene certeza, en primer lugar del juego o actividad física que puede limitar o afectar el libre tránsito de personas y vehículos, o que “ponga en peligro a las personas”, haciendo evidente que es la autoridad sancionadora quien decidirá con base en su apreciación subjetiva si la persona o conjunto de personas, que llevan a cabo cualquier tipo de juego o actividad física, debe ser sancionado o no.
52. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez hecho valer resulta esencialmente **fundado**, por las consideraciones siguientes.
53. En principio, es importante destacar que esta Suprema Corte ha establecido que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción

¹⁴ inciso f), en la porción relativa a “Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugares públicos”, que prevé una multa de “9” a “30” UMA, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2025.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En ambos supuestos, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena, por lo que el hecho de que esta pena la imponga un tribunal o la autoridad administrativa constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas¹⁵.

54. En ese sentido, tanto el Pleno como las Salas de este Alto Tribunal han reconocido que, tratándose de normas relativas a un procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza. Así, los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador con los matices y modulaciones propias de la expresión de la potestad punitiva del Estado de que se trate.
55. Criterios que se encuentran desarrollados en la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN”**¹⁶ y en la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), de rubro: **“NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”**¹⁷.

¹⁵ Dicho criterio, se encuentra recogido en la jurisprudencia P./J. 99/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, registro digital 174488, de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”**.

¹⁶ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página 572, registro digital 2007406.

¹⁷ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 60, noviembre de 2018, tomo II, página 897, registro digital 2018501.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

56. En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en la **acción de inconstitucionalidad 34/2019**¹⁸, sostuvo que dentro del derecho administrativo sancionador se encuentran, entre otras, las sanciones administrativas a los reglamentos de policía a que se refiere el artículo 21, cuarto párrafo, de la Constitución Federal que, a su vez, dispone que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las cuales únicamente podrán consistir en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad; sin embargo, si el infractor no paga la multa impuesta, se permutará por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso del plazo mencionado.
57. Además, que la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se limita a los actos de aplicación, sino que incluye la ley que se aplica, de manera que debe ser redactada de forma clara, precisa y exacta a fin de que el gobernado esté cierto de la conducta infractora y de la sanción aplicable. Además, debe incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o menoscabo en la defensa del procesado o interesado.
58. Por su parte, se afirmó que el principio de legalidad se conforma por diversos subprincipios, entre los que se encuentra el de taxatividad que se traduce en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente claridad las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas.
59. En dicho precedente se enfatizó que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado, de modo que no solo son válidas las normas sobre las que exista plena certeza de la conducta infractora y de la sanción aplicable, pues ello es lógicamente imposible ya que el legislador no está obligado a definir

¹⁸ **Acción de inconstitucionalidad 34/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Javier Laynez Potisek (Ponente), sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

cada vocablo o locución utilizada al redactar el precepto sancionatorio. Lo que se pretende al examinar una norma es determinar que su grado de imprecisión es razonable, es decir, que es lo suficientemente clara.

60. Por último, se reconoció que la finalidad en la aplicación de tales principios en el derecho administrativo sancionador no es excluir totalmente el aspecto subjetivo de su entendimiento y aplicación, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad, es decir, proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.
61. En ese sentido, lo que se ha pretendido con el análisis e interpretación del principio de legalidad reconocido en el artículo 14 constitucional es garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones, la primera, permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de su vida cotidiana; y, la segunda, evitar la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.
62. Por otra parte, recientemente, el Tribunal Pleno determinó, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023**, que eran inválidas diversas normas contenidas en leyes de ingresos municipales del Estado de Jalisco¹⁹, que preveían la imposición de multas para sancionar la conducta consistente en **“provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto, fuera de los sitios destinados para ello”,** por violar el principio de taxatividad, al considerar que su redacción resultaba ambigua y delegaba un amplio margen de discrecionalidad tanto a

¹⁹ Artículos 128, letra E, numeral 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 92, inciso VI, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos; 149, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano y 99, fracción V, numeral 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, todas del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

las autoridades municipales, como a los particulares que consideraran que la conducta sancionada les generó molestias.

63. En específico, se consideró que la calificación que la autoridad hiciera no respondería a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, no sólo de una autoridad administrativa sino también de los particulares que se ostentaran afectados con la conducta, lo cual conllevaría que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que si para alguna persona una actividad pudiera resultarle altamente molesta, para otra no representaría afectación alguna.
64. Además, refirió que si bien las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) pueden crear infraestructura para la práctica de juegos y deportes o simplemente destinar lugares para que realicen tales actividades, lo cierto es que éstos pueden realizarse en una diversidad de espacios públicos o privados; de tal forma que, aunque la autoridad pública puede determinar qué lugares pueden destinarse a tales actividades, los particulares también pueden disponer de diversos lugares para dicha finalidad.
65. Por último, en relación con los juegos que pueden dar lugar a la imposición de la sanción, se consideró que las normas impugnadas tampoco precisaban el tipo de juegos o deportes que son materia de la sanción, por lo que, en ese caso, el legislador soslayó que la palabra “juegos” tiene diversas acepciones y se puede referir tanto a juegos no regulados como regulados, por ejemplo, los que son materia de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y los tipos de deporte que clasifica el artículo 5 de la Ley General de Cultura Física y Deporte.
66. Preciado el parámetro anterior, se procede a reproducir el texto de la norma impugnada:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

Artículo 190. La determinación de las sanciones establecidas en la presente sección para el cobro de multas que establece el Reglamento de Justicia Civica para el municipio de Oaxaca de Juarez, Oaxaca, se realizaran en los términos de la Ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma el reglamento en mención, conforme a la siguiente tabla:

Inciso	Código	CONCEPTO	Fundamento legal (artículo y fracción)	Mínimo en UMA	Máximo en UMA
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
f)	MPS-06	Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugares públicos que pongan en peligro a las personas que en el transiten o que causen molestias a las familias que habiten cerca del lugar en que se desarrollen los juegos, a los peatones o a las personas que conduzcan cualquier clase de vehículos.	Artículo 29 Fracción VI	9	15
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
cc)	MPI-06	Organizar o tomar parte en juegos o actividades físicas de cualquier índole y a través de cualquier medio en lugares públicos, que causen molestias a las personas transeúntes y/o familias que habiten cerca independientemente de las sanciones civiles o penales a que haya lugar.	Artículo 33 fracción VI	6	15

67. De la norma anterior se observa que se prevé una multa entre “6” y “15” y de “9” y “15” UMA, por participar en juegos de cualquier índole en la vía pública

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas o que causen molestias a las personas transeúntes y/o familias que habiten cerca.

68. A fin de emprender el estudio de la disposición reclamada, se retoman algunas de las consideraciones sustentadas en la referida **acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023**²⁰, en tanto que las normas analizadas en dicho precedente contienen elementos similares a la que se estudia en este subapartado.
69. En el caso, se estima que la norma impugnada vulnera el principio de taxatividad, toda vez que su redacción es ambigua y delega un amplio margen de discrecionalidad tanto a las autoridades municipales, como a los particulares que consideraran que la conducta sancionada les genera molestias.
70. Lo anterior, en tanto que la previsión de participar en “juegos de cualquier índole”, admite diversas interpretaciones, por lo que no se dota a los destinatarios de la norma de un grado de determinación suficiente para conocer con claridad qué tipo de juegos verifican la infracción contra la seguridad y el orden públicos, pues el legislador soslayó que la palabra “juegos” tiene diversas acepciones²¹, por lo que podría implicar cualquier tipo de ejercicio recreativo o de competición o, incluso, algún deporte, es decir, contempla tanto a los juegos que involucran una actividad física (juego de pelota), como de destreza (ajedrez).

²⁰ Resuelta en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández separándose de consideraciones, se declaró la invalidez de los artículos 128, letra E, numeral 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 92, inciso VI, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos; 149, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano y 99, fracción V, numeral 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, todos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, en los que se sancionaba con multa la conducta de “*provocar molestias a las personas o a sus bienes por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello*”.

²¹ Vid. [juego | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE](#)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

71. De ahí que, a pesar de que el legislador local formula la sanción bajo la condición de que la participación en juegos necesariamente tiene que afectar el libre tránsito de personas o vehículos, tal situación no desvirtúa el hecho de que la conducta tiene un alto grado de indeterminación, ya que, la afectación al libre tránsito está condicionada a una conducta incierta; de ahí que resulte necesario que el destinatario conozca el tipo de juegos que acarrearán una multa.
72. Por otro lado, se advierte que la segunda condición que actualiza el supuesto de infracción, relativo a la porción normativa “o que molesten a las personas”, también genera un amplio grado de ambigüedad, lo que refuerza la inconstitucionalidad de la norma impugnada, ya que conlleva un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades para determinar si existió una molestia que verifique la infracción impugnada, en tanto que para la individualización de la sanción, es necesario determinar si existió alguna **molestia** hacia una persona, lo que conlleva la apreciación subjetiva de la autoridad para determinar qué clase o tipo de molestia requiere ser sancionada y, además, en qué grado, pues la sanción pecuniaria debe fijarse entre los límites establecidos en los propios preceptos.
73. Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los particulares, en virtud de que la calificación que haga la autoridad en función de la apreciación que en su caso exponga la persona que se dice molestada, no responderá a criterios objetivos, sino que atiende a un ámbito estrictamente personal, tanto de la autoridad administrativa, como de los particulares que aducen una molestia con la práctica de juegos en vía pública, lo cual genera que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que si para alguna persona una actividad pudiera molestarle, para otra podría no generarle afectación alguna.

74. Máxime que, tomando en cuenta que conforme al artículo 115, fracción III, inciso g), de la Constitución Federal, dentro de las funciones y los servicios públicos que los municipios tienen a su cargo, se encuentra lo referente a calles, parques, jardines, así como su equipamiento, por lo que, si bien las autoridades municipales deben crear infraestructura para la práctica de juegos y deportes o simplemente destinar lugares para que realicen tales actividades; ello no exime que los particulares que, de conformidad con el artículo 4º constitucional, también puedan hacer uso de espacios públicos diversos para ejercer su derecho humano a la cultura física y a la práctica de deportes.

75. En ese sentido, se declara la **invalidéz** del inciso f), en la porción relativa a “Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugares públicos”, que prevé una multa de “9” a “15” UMA, y del inciso cc) en la porción relativa a “Organizar o tomar parte en juegos o actividades físicas de cualquier índole y a través de cualquier medio en lugares públicos, que causen molestias a las personas transeúntes y/o familias que habiten cerca” que prevé una multa de “6” a “15” UMA del artículo 190 la Ley de Ingresos del Municipio de **Oaxaca de Juárez** del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

B) Multas por insultos u ofensas con palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos

76. La CNDH, en su **concepto de invalidez tercero**, alega que las normas impugnadas²² que establecen como infracción administrativa el expresarse con palabras *obscenas*, hacer señas o gestos *obscenos* o *indecorosos* en lugares públicos, así como *agresiones* verbales o proferir insultos a cualquier persona resultan conductas demasiado amplias y ambiguas, que no cumplen

²² Artículo 185, Fracción VII, inciso i) y artículo 190 incisos c) y dd) de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2025 (Decreto No. 34) publicado el 31 de diciembre de 2024.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

con el principio de taxatividad y dejan en estado de incertidumbre jurídica a los gobernados.

77. Además, refiere que aquellas disposiciones buscan prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo expresiones que atenten contra el decoro de las personas, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor; sin embargo, los vocablos *obscenos/as*, *indecorosos*, *ofensas* y *agresión verbal*, son demasiado amplios, por lo que reconocen un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente de calificar o validar en qué casos se actualizan las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de incertidumbre a los gobernados porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.
78. Este Tribunal Pleno estima que los argumentos sintetizados resultan **fundados**, por las consideraciones que se expresan a continuación.
79. Al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 34/2019²³ y 47/2019 y su acumulada 49/2019²⁴**, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de normas que preveían multas por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad.
80. En dichos precedentes se resolvió que las normas impugnadas buscaban prevenir y, en su caso, sancionar a nivel **administrativo** (justicia cívica), aquellas expresiones que atentaran contra el decoro de las personas, incluyendo a la autoridad en general, lo cual corresponde al **aspecto subjetivo o ético** del derecho al honor, esto es, el sentido íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

²³ Acción de inconstitucionalidad 34/2019, *op.cit.*

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, *op.cit.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

81. Se afirmó que la redacción de las normas evidenciaba un amplio margen de apreciación del juez cívico para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.
82. Adicionalmente, se precisó que tal circunstancia lejos de brindar seguridad jurídica generaba incertidumbre para los gobernados, pues la calificación de la autoridad no responde a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.
83. Por último, cabe mencionar que tratándose de servidores públicos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 tolerancia²⁵.
84. Con base en las consideraciones expuestas, se analizan las normas combatidas, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 185. Las sanciones de orden administrativo y fiscal por infracciones, a las leyes y reglamentos municipales que, en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas conforme a las siguientes tarifas:
(...)

VII. EN JUEGOS MECÁNICOS (REGLAMENTO PARA EL CONTROL DE ACTIVIDADES COMERCIALES Y DE

²⁵ **Amparo directo 6/2009**, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Sergio A. Valls Hernández (Ponente), sesión de siete de octubre de dos mil nueve, **Amparo directo en revisión 2044/2008**, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro José Ramón Cossío Díaz (Ponente), sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

SERVICIOS EN VÍA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ)
(...)

CONCEPTO	TARIFA EN UMA MÍNIMO	TARIFA EN UMA MÁXIMO	ARTÍCULO, FRACCIÓN E INCISO
(...)	(...)	(...)	(...)
I) Por no guardar respeto al público usuario o a los vecinos del lugar.	4	10	Artículo 21 fracción XVI
(...)	(...)	(...)	(...)

(...)

Artículo 190. La determinación de las sanciones establecidas en la presente sección para el cobro de multas que establece el Reglamento de Justicia Cívica para el municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, se realizaran en los términos de la Ley de ingresos, aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma el reglamento en mención, conforme a la siguiente tabla:

Inciso	Código	CONCEPTO	Fundamento legal (artículo y fracción)	Mínimo en UMA	Máximo en UMA
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
c)	MPS-03	Formar parte de grupos que causen molestias (individual o colectivamente) a las personas en Lugares Públicos o en la Proximidad de los Domicilios de estas.	Artículo 29 Fracción III	6	35
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
dd)	MPI-07	Expresarse con Palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos, cuyo propósito sea agredir y como consecuencia se perturbe el orden público.	Artículo 33 fracción VII	6	15
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

85. De la lectura de las normas impugnadas se advierte que sancionan con multa a quienes: se expresen con palabras obscenas o hagan señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos; realicen actos que cause

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

ofensas; falten al respeto o realicen actos que causen ofensa a una o más personas; y agredan verbalmente.

86. Retomando las razones sustentadas en los precedentes referidos, es que se concluye que las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales, en tanto que se trata de normas cuya redacción evidencia un amplio margen de apreciación para que la autoridad determine de manera discrecional, qué tipo de actos causan ofensa, así como qué faltas de respeto, palabras obscenas, señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos, así como agresiones verbales, insultos o faltas, encuadran en alguno de los supuestos para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.
87. Lo anterior, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que se circunscribe a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación.
88. En consecuencia se declara la invalidez de los apartados “Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia”, respecto de las infracciones “Expresarse con palabras obscenas o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos”, cuya multa será de “6” a “15” UMA, así como “causen molestias a las personas transeúntes y/o familias que habiten cerca”, cuya multa será de “6” a “15”, de la tarifa señalada en la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2025.
89. A similares consideraciones arribó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022²⁶

²⁶ **Acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022**, resuelta en sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (Ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado “Análisis de las normas que prevén la regulación indeterminada de conductas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

90. Análisis de las disposiciones que prevén multas por formar parte de colectivos que causen molestias y faltas de respeto; así como a aquellas que sancionan conductas tales como no guardar respeto al público usuario o a los vecinos del lugar.
91. La CNDH afirma que las conductas descritas resultan 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. En efecto, las normas no cumplen con el principio de taxatividad, dejando en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.
92. En cuanto a las infracciones por molestias en la vía pública o por realizar expresiones irrespetuosas, obscenas, ofensivas o altisonantes, descripciones que no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que, en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades.
93. 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 cuando una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones “no guardan respeto”, son molestias” y/o se realizan con palabras altisonantes y señas obscenas e imponerle sanciones, por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera.
94. Los argumentos sintetizados **son fundados**.

sancionables en el ámbito administrativo”, consistente en declarar la invalidez del artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

95. **Este Tribunal Pleno ha analizado normas de contenido similar al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019²⁷.**
96. En dicho precedente, en primer término, se observó que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo. En esos términos, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.
97. Asimismo, se precisó que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.
98. Además, se mencionó que la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

²⁷ **Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**, resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

99. No obstante, se dijo, el crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales.
100. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando su traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.²⁸
101. Asimismo, se destacó que el **principio de taxatividad** consiste en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; asimismo, se entiende como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.
102. Al respecto, se recordó que este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 95/2014**²⁹, estableció que las normas jurídicas son

²⁸ Atendiendo al criterio del Tribunal Pleno contenido en la jurisprudencia **P.J. 99/2006**, de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, registro 174488; así como el de la Segunda Sala en la jurisprudencia **2a./J. 124/2018 (10a.)**, de rubro: **“NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 60, noviembre de 2018, tomo II, página 897, registro 2018501.

²⁹ **Acción de inconstitucionalidad 95/2014**, fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

103. En ese sentido, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.
104. Con base en los razonamientos expuestos, para efectos metodológicos se realizará el análisis de la constitucionalidad de las normas impugnadas en este considerando, en dos subapartados distintos:

Gestos, palabras o frases obscenas, lascivas, indecorosas, altisonantes o denigrantes, así como faltas de respeto, insultos o agravios verbales a cualquier miembro de la sociedad

105. Este Tribunal Pleno, en la referida **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**, destacó que las normas que sancionan insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

106. El artículo 6 de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.
107. Al resolver el **amparo directo 28/2010** en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil once, este Alto Tribunal definió el “derecho al honor” como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.
108. Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: **(1)** en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; **(2)** en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.³⁰
109. De acuerdo con ello, en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que, en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.
110. Además, se razonó que, en una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los

³⁰ Lo anterior tiene sustento en la tesis **1a. XX/2011 (10a.)**, de rubro: “**DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, página 2906, registro 2000083.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.³¹

111. Aunado a ello, se ha establecido que, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.³²
112. En ese sentido, las normas que sancionan proferir insultos, faltas de respeto, agresiones verbales a la autoridad municipal; o bien, dirigir palabras lascivas, obscenas, altisonantes o signos obscenos a cualquier persona, buscan prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, y en concreto, en el ámbito de la justicia cívica, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las personas, incluyendo a la autoridad en general, lo cual corresponde al **aspecto subjetivo o ético** del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.
113. Sin embargo, lo cierto es que, en el caso concreto de las normas que se estudian, **su redacción resulta en un amplio margen de apreciación al juez cívico para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, molestia o falta de respeto, encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.**
114. Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, **genera incertidumbre para los gobernados**, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a

³¹ Tesis **1a. CCXVIII/2009**, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 286, registro 165761.

³² Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia **1a./J. 32/2013 (10a.)**, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE”**., publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 540, registro 2003304.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.

115. Similares consideraciones fueron sustentadas por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**³³, así como la diversa **93/2020**.³⁴

116. Es de destacarse que este Pleno considera que **debe invalidarse el artículo 185 fracción VII inciso i), así como el artículo 190 inciso c) y dd)** de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2025.

VII. EFECTOS

117. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos y fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos

³³**Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**, resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (Ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado “Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad”, en su partes 1, denominada “Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas el respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad”, consistente en declarar la invalidez de los preceptos analizados en las porciones respectivas.

³⁴**Acción de inconstitucionalidad 93/2020**, resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán con salvedades, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis del tercer concepto de invalidez, denominado “Constitucionalidad del precepto que establece como infracción el insulto a la autoridad”, consistente en declarar la invalidez del artículo 73, fracción X, en su porción normativa ‘insultos y’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, del Estado de Durango, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020. Los señores Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

118. Atento a ello, se declara la invalidez de los preceptos precisados en el apartado VI de este fallo y, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaratoria de invalidez decretada **surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.**
119. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se exhorta al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.
120. Asimismo, **deberá notificarse la presente sentencia al Municipio involucrado**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas.

VIII. DECISIÓN

Resultan **fundados** los conceptos de invalidez planteados por la Comisión accionante y se declara la invalidez de las normas impugnadas contenidas en la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2025 (Decreto No. 34) publicado el 31 de diciembre de 2024.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se **declara la invalidez** de los artículos 141, fracción II, incisos a) y b), 147, fracción II, cuadro segundo, inciso a), 185, fracción VII, inciso i), y 190, incisos c), f), cc) y dd), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes, a los municipios involucrados y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las personas Ministras Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Figueroa Mejía separándose de las consideraciones y Guerrero García, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado “Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales”, consistente en declarar la invalidez del artículo 141, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025. Las personas Ministras Herrerías Guerra y Presidente Aguilar Ortiz votaron en contra. El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Figueroa Mejía separándose de las consideraciones, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas I, denominado “Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales”, II, denominado “Inseguridad jurídica respecto del Servicio que se cobrará en bibliotecas públicas municipales”, y III, denominado “Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica”, en sus incisos A), intitulado “Multa por participar en juegos o actividades físicas de cualquier índole en lugares públicos, afectando el libre tránsito o molestar personas”, y B), intitulado “Multas por insultos u ofensas con palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos”, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 141, fracción II, inciso b), 147, fracción II, cuadro segundo, inciso a), 185, fracción VII, inciso i), y 190, incisos c), f), cc) y dd), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y 3) determinar que deberá notificarse el presente fallo al municipio involucrado por ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

Se aprobó por mayoría de siete votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 2) exhortar al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que, en el futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

El señor **Ministro Presidente Aguilar Ortiz** declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor **Ministro Presidente** y el señor **Ministro Ponente**, con el **Secretario General de Acuerdos**, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ.

PONENTE

MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2025

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

Esta foja corresponde a la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 25/2025**, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública de **ocho de diciembre de dos mil veinticinco. CONSTE.**

U1AkR7G30dbc7b6SX0HZG/3m0Mrul1oewHAhD9abmk0=