

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
34/2025

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO

SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO
COLABORÓ: ROSA MARÍA LULE CRUZ

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8-9
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.	Se tienen por impugnadas las porciones normativas que se precisan.	9
III.	OPORTUNIDAD.	El escrito inicial es oportuno.	10
IV.	LEGITIMACIÓN.	La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legitimada.	10-11
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Por una parte, se desestiman los argumentos que no constituyen una causa de improcedencia, y por otra parte se señala que la actualización de las violaciones aducidas por la accionante involucra el estudio de fondo del asunto.	11-12
VI.	ESTUDIO FONDO DE	Tema 1. Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales.	12-17
		Tema 2. Infracciones discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad.	17-34
		Tema 3. Infracciones que restringen la libertad de reunión.	34-38
		Tema 4. Infracciones que causan inseguridad jurídica.	38-52
		a) Insultar a las autoridades o cuerpos municipales.	40-43
		b) Por contener en anuncios ideas que resulten ofensivas o antisociales.	43-47
		c) Por no guardar respeto al público	47-49

EYSI8m9+9aI98xcP9Ec2YCS6ODSqnICwN3o8t257H0=

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 34/2025

		usuario o a los vecinos del lugar en materia de juegos mecánicos.	
		d) Por escandalizar en la vía pública y/o alterar el orden público.	49-52
VII	EFFECTOS	Se declara la invalidez de las normas impugnadas, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca. Se exhorta al referido órgano legislativo para que, en lo futuro se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en esta resolución. Se ordena notificar el fallo a los Municipios involucrados.	52-53
	RESOLUTIVOS	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 131, fracción I, 163, fracciones II, incisos g), numeral 11, en sus porciones normativas ‘resulten ofensivos’ y ‘antisociales o’, j), numeral 2, en su porción normativa ‘a personas con deficiencias mentales’, k), numeral 1, en su porción normativa ‘con deficiencias mentales’, y n), numeral 9, y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, y 81, fracciones X y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de enero de dos mil veinticinco. 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.	53-54

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
34/2025**

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

**VISTO BUENO
SR. MINISTRO:
PONENTE: MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO
COTEJÓ:
SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO**

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 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas disposiciones normativas contenidas en las Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de 2025.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

- Presentación de la demanda.** El 24 de febrero 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 de diversos Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2025, publicadas el 25 de enero de 2025¹.
- Conceptos de invalidez.** En dicho escrito se expusieron los siguientes razonamientos.

PRIMERO. En su primer concepto de invalidez la actora señaló que el artículo 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, prevé una tarifa

¹ En los decretos 53 y 65 en el Periódico Oficial de la entidad

desproporcionada e injustificada por la búsqueda y reproducción de copias de documentos, ya que no atiende el costo que representó al Estado la prestación de dichos servicios, vulnerando el principio de justicia tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Señaló que los derechos son aquellos tributos que impone el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos, y que para fijarlos debe tenerse en cuenta el costo que implicó a éste la ejecución de dicho servicio, y que el artículo impugnado vulnera el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, ya que el cobro por los servicios de búsqueda y expedición de copias de los recibos de pago² no atiende a las erogaciones que realmente le representa al ente municipal la prestación de tales servicios, lo cual era obligación del legislador local, a fin de cumplir con el principio citado.

Hizo hincapié en que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que éstas se fijarán de acuerdo con una base objetiva; sin embargo, la norma controvertida genera incertidumbre porque no especifica si la cuota es por cada hoja o por la expedición de una sola copia o varias copias de distintos recibos de pago de la autoridad municipal en materia inmobiliaria, situación que permite la discrecionalidad, lo que coloca a las personas en una situación de desventaja al no tener la certeza del costo que van a enterar.

SEGUNDO. El artículo 163, fracción II, incisos j), numeral 2, y k), numeral 1, ambos de la porción normativa controvertida, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio 2025, que establece sanciones a los establecimientos mercantiles con permiso para la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado y abierto al copeo que las expendan a “personas con deficiencias mentales”, son discriminatorias e impiden el reconocimiento de su dignidad humana, personalidad y capacidad jurídica, permitiendo se perpetue una visión de que dicho sector de la población tiene limitaciones para solicitar por sí mismos bienes y servicios.

Apartado A.

El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo tanto los tratamientos discriminatorios son incompatibles con la Constitución Federal, ya que el derecho fundamental a la igualdad implica una equidad de trato ante la ley, y en los casos en que ésta distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.

Señala que de conformidad con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas, y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las personas con discapacidad tienen los

² El pago de 0.42 UMA, esto es \$47.52 (Cuarenta y siete pesos 52/100 Moneda Nacional),

mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluidos el no verse sometido a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano.

Apartado B.

La norma controvertida prevé la imposición de una multa que oscila entre 76.93 a 81.20 unidad de medida y actualización³, cuando un establecimiento autorizado para la venta de bebidas alcohólicas ya sea en envase cerrado o abierto al copeo expendan bebidas alcohólicas a una “persona con deficiencia mental”, lo cual es una medida discriminatoria en contra de las personas que viven con alguna discapacidad, pues les impide que tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad, afectando el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales, ya que el diseño normativo del artículo controvertido perpetua estigmas, estereotipos y perjuicios que excluyen, segregan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidad mental, al permitir que se les excluyan como consumidores.

TERCERO. El artículo 81, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025 prevé una multa por celebrar todo tipo de actividad social en espacios públicos que carezcan de permiso de la autoridad municipal, lo cual resulta inconstitucional pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión a la solicitud de la autorización respectiva.

Apartado A.

La libertad de reunión consiste en que toda persona pueda congregarse con otras personas en un ámbito privado o público con una finalidad lícita y pacífica, por ello no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues el ejercicio de ese derecho no depende de las autoridades.

La disposición normativa impugnada establece una multa que va desde los \$200⁴ a los \$500⁵, cuando no se cuente con el debido permiso de la autoridad municipal transgrediendo la libertad de reunión, pues dicha norma obliga a las personas a condicionar el ejercicio de ese derecho a una autorización.

CUARTO. Los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos de los municipios Oaxaqueños de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán y Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, para el ejercicio fiscal 2025, por insultar a las autoridades, por colocar anuncios que resulten ofensivos y promuevan conductas antisociales, no guardar respeto al público usuarios y vecinos de

³ Cuotas que equivalen a \$8,703.86 (ocho mil setecientos tres pesos 00/100 Moneda Nacional) a \$9,186.97 (nueve mil ciento ochenta y seis pesos 97/100 Moneda Nacional).

⁴ Doscientos pesos 00/100 Moneda Nacional

⁵ Quinientos pesos 00/100 Moneda Nacional

juegos mecánicos y por escandalizar en la vía pública o alterar el orden son inconstitucionales.

Apartado A.

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad solo pueden ser afectados por la autoridad con apego a las funciones constitucionales y legales que le estén expresamente concedidas, por lo que actuar fuera del marco que regula su actuación hace nugatorio el estado de derecho, pues su cumplimiento es un límite de la actuación de las autoridades.

Asimismo, tales derechos son extensivos al legislador como creador de las normas quien se encuentra obligado a respetarlas y establecerlas de forma clara y precisa, a fin de que su actuación no dé pauta a una ley arbitraria.

Apartado B

El principio de legalidad constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado al exigir que todo acto de autoridad se encuentre debidamente fundado y motivado conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho que se sanciona, por lo tanto, el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.

La doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad contiene, entre otros, el principio de tipicidad (o taxatividad), el cual se estima transgredido, ya que éste exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones que se pueden aplicar a quien las realice, por ello la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa o abierta al grado de permitir la arbitrariedad.

Apartado C.

La hipótesis normativa prevista en los artículos 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán; y 163 fracciones II, incisos g), numeral 11, en las porciones normativas “resulten ofensivas” y “antisociales”; n), numeral 9; y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, del Estado de Oaxaca, ambos para el ejercicio fiscal 2025, no cumplen con el principio de taxatividad, al ser ambiguas y causar confusión a los gobernados, lo cual impide conocer con claridad de qué forma se actualizará el supuesto jurídico, ya que deja un amplio margen de apreciación a favor de las autoridades.

Manifiesta la actora que el artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo⁶, sanciona las conductas, palabras o acciones que pudieran considerarse como insultos para cualquier autoridad municipal es amplio y reconoce un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad

⁶ Distrito de Nochixtlán, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2025.

para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras.

La normativa relativa a no guardar respeto al público usuario o a los vecinos del lugar, es demasiado ambigua e impide conocer con claridad cuáles serán los supuestos que efectivamente serán sancionados al implicar un sin número de supuestos que podrían actualizarse, generando incertidumbre para los gobernados pues la calificación que realice la autoridad sobre el acreditamiento de la conducta prohibida no responderá a criterios objetivos sino a un ámbito estrictamente personal.

Las infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar expresiones o conductas irrespetuosas, ofensivas y que promuevan conductas antisociales no permiten que las personas tengan pleno conocimiento de las conductas que pueden ser objeto de sanción y son desproporcionadas, aunado a que violan los derechos de seguridad jurídica y permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado bajo categorías ambiguas y subjetivas, que cualquier acto o expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa.

La norma no brinda seguridad jurídica, sino que implica una restricción indirecta, carente de sustento constitucional al contener un amplio margen de aplicación discrecional a favor de la autoridad, pues permite que ésta evalúe si ciertas actitudes o comportamientos se encuadran en las hipótesis normativas quedando a su arbitrio la determinación final.

El Congreso local sanciona económicamente a aquellos anuncios que “resulten ofensivos” o “promuevan conductas antisociales”, pero para la actualización de tal supuesto se requiere de una valoración discrecional y sumamente subjetiva, dado que para que sea calificada dependerá de la evaluación individual, bajo los estándares personales de cada individuo, ya que respecto a la primera hipótesis ésta puede constituir una libertad de expresión artística o cultural que debe observarse como una forma de manifestar ideas, sin que su intención sean un fin lesivo, y la expresión de “conductas antisociales”, no está explícitamente acotada a un catálogo determinado, por el contrario, conlleva a indeterminadas conductas las cuales dependerán del contexto social, las costumbres de una sociedad determinada e incluso de su legislación, factores que no son uniformes para toda la sociedad.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de la entonces Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se dio cuenta de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, asignándole número de expediente y designando como instructora del procedimiento a la entonces Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.
4. Mediante acuerdo del 11 de marzo de 2025, se **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 se dio

vista del asunto al Fiscal General de la República y a la Consejera Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su representación correspondiera.

5. **Informe del Poder Ejecutivo Estatal.** El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, en su carácter de representante legal del Estado de Oaxaca⁷, rindió informe en el que expresó medularmente lo siguiente:

El Estado a través del Poder Legislativo es el órgano facultado para crear, modificar o suprimir atributos, a fin de satisfacer las necesidades sociales y promover el desarrollo económico de la entidad, y financiar a la Federación, Estados y Municipios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por otro lado, tratándose de las contribuciones denominadas derechos el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen del servicio público.

En este contexto, el actor no señaló qué elementos concretos se deben tomar en cuenta para deducir si una contribución resulta exagerada, máxime si se ignora la totalidad de erogaciones que realiza el municipio, por lo tanto, de los agravios que señala el quejoso no se desprende una causa concreta de la desproporción tributaria, pues se ignoran los gastos realizados por el Estado⁸.

Las manifestaciones de la parte actora son infundadas ya que el Congreso del Estado de Oaxaca ejerció sus facultades constitucionales y legalmente otorgadas para cubrir el presupuesto de egresos, por lo que no contraviene precepto constitucional alguno, pues no se trata de un derecho a la información, además para considerar un exceso en el pago es necesaria la existencia de parámetros de valores en dinero o algún otro que sirva de comparación para sostener que los cobros son desproporcionados.

Es necesario considerar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución General, tanto la Federación como cada Estado para sí o para sus municipios, tienen la libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, así como gravar las tarifas.

Por otra parte, la actora solo señala que las normas son inconstitucionales sin desarrollar razonamientos lógicos-jurídicos tendientes a demostrarlo, máxime que éstas respetan los principios de equidad tributaria, igualdad y no discriminación.

Si bien, es una obligación de los ciudadanos el respeto a la manifestación de ideas que les permite vivir en ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución, pero no por ello toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatorio, además la discriminación

⁷ Del titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura del Estado de Oaxaca

⁸ Tales como tinta, papel, electricidad, gasto corriente, insumos de papelería, etc.

tiene como nota distintiva que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano, lo cual no acontece.

Las normas controvertidas prevén proteger lo establecido en el artículo 6º de la Constitución General, ya que si alguna persona realiza algún acto o conducta que afecte estos derechos estaría vulnerando la integridad, dignidad y el honor de las personas, por ello se busca que se proteja el honor de la autoridad y de las personas que forman parte de la sociedad.

Contrario a lo expresado por la parte actora en las normas impugnadas no existe imprecisión excesiva o irrazonable que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, así como tampoco se trastoca ningún derecho de la ciudadanía.

CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

Manifiesta la autoridad en su informe que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente de conformidad con los artículos 19, fracción VIII y 65, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, debido a que no existen las violaciones a la Constitución Federal que impugna la accionante y en consecuencia aduce que procede el sobreseimiento del asunto. Añade que la promulgación de las distintas leyes impugnadas se realizó en ejercicio de las facultades que le confieren las disposiciones aplicables, y que de las violaciones a diversos principios que aduce la accionante no se advierte violación alguna por parte del Congreso Estatal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, por lo que no resultan inconstitucionales.

6. **Informe del Poder Legislativo Estatal.** Mediante acuerdo de fecha 30 de junio de 2025 la Ministra Instructora concluyó que no se tenía por rendido el informe del Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Sexta Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca ya que transcurrió en exceso el plazo de quince días hábiles.
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.
8. **Alegatos.** A través del oficio que ingresó a la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Titular de la Consejería Jurídica y Asistencia Legal del Estado de Oaxaca formuló alegatos.
9. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y transcurrido el plazo concedido a las partes para que formularan alegatos, de los cuales

solo fueron presentados por el Titular de la Consejería Jurídica y Asistencia Legal del Estado de Oaxaca, por acuerdo del 7 de agosto de 2025, se declaró cerrada la instrucción del asunto.

10. **Retorno.** Mediante acuerdo de fecha 4 de septiembre de 2025 y de conformidad con los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹; 20, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁰ y SEXTO Transitorio del Acuerdo General 1/2025 (12^a), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que regula la recepción, registro y turno de los asuntos de su competencia¹¹, se turnó el presente asunto al Ministro Irving Espinosa Betanzo, para que actúe como Instructor y formule el proyecto de resolución.¹²

I. COMPETENCIA.

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente Acción de Inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 2/2025 (12^a), de 3 de septiembre de 2025, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se precisan los asuntos de su competencia y los que se delegan a otros órganos jurisdiccionales federales;

⁹ **ARTÍCULO 24.** Recibida la demanda, la persona titular de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a una ministra o a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución

¹⁰ **Artículo 20.** Son atribuciones del Presidente o la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

II. Tramitar los asuntos competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución (...)

¹¹ **SEXTO.** Por decisión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a fin de aprovechar el conocimiento y estudio de los asuntos turnados a las Ministras Lenia Batres Guadarrama, Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf, en la anterior integración, se determina que continúen con el conocimiento de dichos asuntos, sin que sea necesario un nuevo acuerdo de retorno. Asimismo, a las personas Ministras María Estela Ríos González y Giovanni Azael Figueroa Mejía, les corresponderán los asuntos turnados a las ponencias de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá, respectivamente, previo acuerdo de retorno.

El mismo tratamiento deberá darse a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales turnadas para instrucción, con excepción del Ministro Presidente a quien no se le turnarán este tipo de asuntos para instrucción elaboración de proyectos.

Los restantes y de nuevo ingreso se retornarán a través del sistema correspondiente por categoría entre las demás ponencias, conforme a la votación obtenida en el Proceso Electoral Extraordinario 2024-2025 y al orden cronológico de ingreso de su presentación, hasta que se equilibren las cargas de trabajo. Asimismo, la asignación de los asuntos que conocerá cada ponencia se publicará en los medios electrónicos oficiales y en los estrados, para efectos de transparencia y publicidad.

¹² Ibidem.

en virtud de que se plantea un conflicto entre normas de una entidad federativa con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

12. Del análisis al escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que impugna normas contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2025, como se describe a continuación:

- **Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales:**

Artículo 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio fiscal 2025

- **Infracciones discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad:**

Artículo 163, fracción II, incisos j), numeral 2, en la porción normativa “**o a personas con deficiencias mentales**”, y k), numeral 1, en la porción normativa “**con deficiencias mentales**”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

- **Infracciones que restringen la libertad de reunión:**

Artículo 81, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

- **Infracciones que causan inseguridad jurídica:**

1. Artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

2. Artículo 163, fracciones II, incisos g), numeral 11, en las porciones normativas “**resulten ofensivos**” y “**antisociales**”, y n), numeral 9; y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

III. OPORTUNIDAD.

13. En el caso, las Leyes de Ingresos de los diversos Municipios del Estado de Oaxaca fueron publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el 25 de enero de 2025, por lo tanto el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general fue 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; luego entonces, el plazo transcurrió del 26 de enero al 24 de febrero del año en curso.
14. Por lo tanto, dado que la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue presentada a través del Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **24 de febrero de 2025**, 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,¹³ 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 vulneren los 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 de los Derechos Humanos¹⁴, acreditándolo con la copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.

¹³ **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;

¹⁴ 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 [...]

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, igualdad y no discriminación, 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.¹⁵

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

18. El Poder Ejecutivo Local señala que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente de conformidad con los artículos 19, fracción VIII y 65, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, debido a que no existen las violaciones a la Constitución Federal que impugna la accionante y en consecuencia aduce que procede el sobreseimiento del asunto. Añade que la promulgación de las distintas leyes impugnadas se realizó en ejercicio de las facultades que le confieren las disposiciones aplicables, y que de las violaciones a diversos principios que aduce la accionante no se advierte alguna por parte del Congreso ni del Poder Ejecutivo Estatal, por lo que no resultan inconstitucionales.
19. A consideración de este Alto Tribunal tal argumento debe desestimarse porque no constituye una causa de improcedencia de las previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia; aunado a que el Ejecutivo, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas impugnadas para otorgarles plena validez y eficacia, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder por la validez de sus actos¹⁶.

¹⁵ Dicho criterio fue emitido 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, y 64/2024, entre otras.

¹⁶ Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro y texto: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.** Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus

Por otra parte, en cuanto al análisis de la actualización de las violaciones a derechos humanos que refiere la accionante en su demanda, ello involucra el estudio de fondo del asunto¹⁷.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

20. Toda vez que no se adujeron razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo, se procede de forma directa al análisis de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los preceptos impugnados.
21. Los argumentos planteados por la Comisión abordan problemáticas distintas por lo que este Tribunal Pleno realizará el análisis de las normas impugnadas en el orden siguiente: 1. Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales; 2. Sanciones por la venta de bebidas alcohólicas a *“personas con deficiencias mentales”*; 3. Sanciones que restringen la libertad de reunión; 4. Sanciones que causan inseguridad jurídica, las cuales se subdividen en: a) faltas de respeto a la autoridad o a cuerpos municipales; b) por contener en anuncios ideas que resulten ofensivas o antisociales; c) en juegos mecánicos por no guardar el respeto al público usuario o a los vecinos del lugar, y; d) por escandalizar en la vía pública y/o alterar el orden público.

Tema VI.1. Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales.

22. En su primer concepto de invalidez la Comisión accionante señaló que el artículo 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Estado de Oaxaca, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la

actos frente a la Constitución General de la República”. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419 y registro digital 164865.

¹⁷ Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 865, registro digital 181395.

Constitución Federal; ello al prever cobros que no guardan una relación razonable entre la tarifa establecida por los servicios de búsqueda y expedición de copias de recibos de pago,¹⁸ pues no atiende a las erogaciones que realmente le representa al ente municipal la prestación de tales servicios, lo cual es una obligación del legislador local, a fin de cumplir con el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones.

23. Ahora bien, la norma impugnada en este apartado establece expresamente lo siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, del Estado de Oaxaca.

Artículo 131. Se pagará por los trámites de inmuebles el derecho de Registro Fiscal Inmobiliario, conforme a lo siguiente:

	CONCEPTO	CUOTA EN UMA	PERIODICIDAD
I.	Búsqueda y copia de recibos de pago	0.42	Por evento

24. A consideración de este Alto Tribunal el concepto de invalidez es fundado, ya que como se advierte de la transcripción, la disposición cuestionada establece una cuota por la búsqueda y expedición de recibos de pago; sin embargo, este Tribunal Pleno ha determinado que en el caso de las normas que establecen costos por servicios que no se relacionan con el derecho a la información pública, lo procedente es analizarlas a la luz de los principios tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, cuyos alcances y aplicación ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinando que para ser constitucional una norma que prevé contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cuestiones, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

25. Sentado lo anterior, conviene señalar que los alcances de los principios de justicia tributaria derivados del artículo 31, fracción IV, de la Constitución

¹⁸ El pago de 0.42 UMA, esto es \$47.52 (Cuarenta y siete pesos 52/100 Moneda Nacional).

Política del país y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte, entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad 93/2020; 105/2020; 33/2021; 75/2021; 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022, y 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022; 19/2023; 54/2023; 55/2023; 18/2023 y su acumulada 25/2023; 34/2023 y sus acumuladas 36/2023 y 49/2023; y 50/2023, 106/2023, de manera reciente las acciones de inconstitucionalidad 5/2025, 7/2025, 26/2025 y 24/2025.

26. En aquellos precedentes, este Tribunal Pleno ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos los que reciban el mismo servicio.
27. Lo anterior, porque, como se ha señalado, la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributaria es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la prestación del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.
28. Dicho criterio se encuentra reflejado en las jurisprudencias de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”**¹⁹ y **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA”**²⁰.
29. Al respecto, en las acciones referidas, se destacó que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo momento en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

¹⁹ Con número de registro digital 196934.

²⁰ Con número de registro digital 196933

30. Por lo tanto, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de búsqueda y expedición de copias no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio.
31. De dichos precedentes derivó la jurisprudencia de rubro: **“DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)”**, así como la tesis de rubro: **“DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA”**.
32. Precisado lo anterior, de la revisión a la norma impugnada se advierte que el costo por la búsqueda y copia de recibo de pago tiene un costo de .42 UMA; sin que se advierta la relación que guarda la cuota establecida con el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, sobre todo si se atiende al costo que en el mercado tiene una fotocopia.
33. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la expedición de copias de recibos de pago, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado: es decir, la búsqueda de información no puede generar cobro alguno porque no se materializa en algún elemento; sin embargo, lo que puede cobrarse son los costos que impliquen el material en que se reproduce, los de envío una vez plasmada o materializada, o bien, de certificación de documentos, pero si el solicitante proporciona el medio o mecanismo necesario para reproducir o recibir esa información, no se le puede cobrar costo alguno, justamente porque los proporcionó.

34. Por ello, de acuerdo con los precedentes de este Alto Tribunal, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio, tal como lo ha sustentado la jurisprudencia P./J. 3/98 de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, de rubro: ***“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA”***.
35. Lo anterior, porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.
36. De la revisión integral del proceso legislativo no se aprecia alguna explicación del legislador local en el sentido de que estableció esas tarifas o cuotas con base en elementos objetivos y razonables, pues omitió señalar razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas fijadas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar el servicio.
37. Y si bien este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso de creación el legislador no necesariamente debe exponer las razones de su actuar, lo cierto es que, como se explicó, en el caso es indispensable, porque al prever una tarifa o cuota ésta debe estar motivada, aunado a que conforme a la ley general analizada esas tarifas deben estar sustentadas en una base objetiva y razonable que atienda, entre otras cosas, a los costos de los materiales utilizados y su reproducción.
38. En otras palabras, como quedó precisado, en estos asuntos se requiere una motivación por parte del legislador en que explique o razone el costo de la prestación del servicio, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el hecho de que los costos versen sobre una base objetiva y razonable.

39. De lo anterior se deduce que, atendiendo al parámetro en el proceso de creación, el legislador debió motivar de forma razonada y objetiva el costo que tomó en cuenta y la metodología que utilizó para llegar a la cuota o tarifa por la certificación de los documentos.
40. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, del Estado de Oaxaca.

Tema VI.2. Infracciones discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad.

41. Señala la Comisión accionante que el artículo 163, fracción II, inciso j), numeral 2, en la porción normativa “**o a personas con deficiencias mentales**”, e inciso k), numeral 1, en la porción normativa “**con deficiencias mentales**”, de la Ley de Ingresos del Municipio Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, son medidas discriminatorias en contra de las personas que viven con alguna discapacidad, pues les impide que tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad, afectando el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales, ya que el diseño normativo del artículo controvertido perpetua estigmas, estereotipos y perjuicios que segregan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidad mental, al permitir que se les excluyan como consumidores.
42. En este contexto, tal numeral a la letra dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

Artículo 163. Compete a la Autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirá en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. De conformidad con las multas señaladas anteriormente, se cobrarán las siguientes:

CONCEPTO	CUOTA	CUOTA	FUNDAMENTO
----------	-------	-------	------------

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 34/2025

	MÍNIMA EN UMA	MÁXIMA EN UMA	LEGAL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO
II. DERECHOS			
j) En establecimientos autorizados para venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado			
2. Por expender bebidas alcohólicas a personas en visible estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas a personas con deficiencias mentales o a personas que porten armas o que vistan uniformes de las fuerzas armadas, de policía o tránsito.	76.93	74.95 (sic)	Artículo 261, fracción III, inciso b).
k) En establecimientos autorizados para la venta de bebidas alcohólicas en envase abierto o al copeo.			
1. Por expender bebidas alcohólicas a personas en que ingresen al establecimiento en visible estado de ebriedad, bajo el influjo de drogas, con deficiencias mentales , porten armas, que vistan uniformes de las fuerzas armadas, tránsito o de cualquier otra corporación policiaca ya sea pública o privada.	76.93	81.20	Artículo 261, fracción IV, inciso a).

43. El concepto de invalidez propuesto es **fundado** ya que este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad **81/2023**²¹ y **104/2023** y su **acumulada 105/2023**²² analizó disposiciones de contenido similar y desarrolló diversas consideraciones sobre la discapacidad y su modelo social, así como sobre el principio de igualdad y no discriminación en materia de discapacidad, las cuales se retoman al resultar relevantes para la solución del presente asunto.

Discapacidad y modelo social.

²¹ Resuelta en sesión de **6 de noviembre de 2023**, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (Ponente), Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek por razones adicionales, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado “Sanción a encargados de la guarda o custodia por el tránsito de personas con discapacidad”, consistente en declarar la invalidez del artículo 113, párrafo segundo, numeral 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

²² Resuelta en sesión de **5 de diciembre de 2023**, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

44. La discapacidad es definida como una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, que puede ser permanente o temporal, congénita o adquirida, que tiene una persona que, al interactuar con las barreras sociales y actitudinales, le impide una inclusión plena y efectiva en igualdad de circunstancias que el resto de las personas²³.
45. Tal concepción no siempre fue así, pues ha ido evolucionando: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona.
46. En este modelo social de la discapacidad la persona es vista como un sujeto de derechos humanos y no como mero objeto de cuidado, dejando de poner énfasis en la deficiencia de la persona, pues es la sociedad la que impone barreras estructurales y actitudinales al dejar de considerar las necesidades que tenemos como diversidad humana. De ahí que se ha concluido que las discapacidades no son enfermedades²⁴.

²³ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

Artículo 1

Propósito [...]

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad

ARTÍCULO I

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

1. Discapacidad

El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. [...].

Ley General de Salud

Artículo 173. Para los efectos de esta Ley, se entiende por discapacidad a la o las deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal que por razón congénita o adquirida, presenta una persona, que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.

²⁴ Se cita en apoyo la tesis 1a. VI/2013, de rubro y texto: **"DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD."** La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean

47. En este sentido, el modelo social y de derechos humanos reconoce que la discapacidad es una construcción social y que las deficiencias no deben considerarse como motivo para restringir o negar derechos humanos²⁵.
48. Así, el modelo social y de derechos humanos involucra el replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas e implica una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, al analizar los asuntos debe tenerse presente la finalidad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa²⁶.
49. La citada Convención reconoce desde su preámbulo la importancia de la autonomía e independencia de las personas con discapacidad, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, lo cual reafirma como un principio general en su artículo 3, inciso a)²⁷.

tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenúan las desigualdades." Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 634, registro digital 2002520.

²⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 9.

²⁶ Se cita en apoyo la tesis 1a. CXLIII/2018 (10a.), de rubro y texto: **"CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LOS JUZGADORES DEBEN ATENDER A SU FINALIDAD Y OPTAR POR LA SOLUCIÓN JURÍDICA QUE LA HAGA OPERATIVA."** El concepto de discapacidad que asume la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no es un concepto rígido, sino que en ella se adopta un enfoque dinámico acorde con el concepto de discapacidad: no tiene su origen en las limitaciones o diversidades funcionales de las personas, sino en las limitantes que la propia sociedad produce, esto es, se debe a las barreras que se imponen a las personas con discapacidad para el desarrollo de sus vidas. Por tanto, las discapacidades no deben ser entendidas como una enfermedad, pues esta afirmación comporta grandes implicaciones en el modo de concebir y regular temas atinentes a la discapacidad y, a su vez, tiene consecuencias profundas en el ámbito jurídico. Ahora bien, el sistema jurídico tradicionalmente ha asumido un concepto de normalidad y bajo esa lente ha determinado el alcance y los límites de los derechos de las personas con discapacidad, dejando de lado que hay muchas maneras de ser persona con derechos y obligaciones. El replanteamiento de la discapacidad y sus consecuencias jurídicas –desde el modelo social y de derechos humanos–, no puede dar lugar a las mismas respuestas jurídicas ancladas en el binomio conceptual normal-anormal, sino que es precisa una interpretación en clave de derechos humanos que asuma el respeto a la diversidad como condición inherente a la dignidad humana. Por ello, en coherencia con el modelo social y de derechos, las y los juzgadores deben tener presente la finalidad de la Convención y optar siempre por aquella solución jurídica que la haga operativa". Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, diciembre de dos mil dieciocho, Tomo I, página 279, registro digital 2018595.

²⁷ **Artículo 3**
Principios generales

Los principios de la presente Convención serán:

50. Dicha independencia, como forma de autonomía personal, implica que la persona con discapacidad no se vea privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida y sus actividades cotidianas²⁸.
51. Para ello, la Convención²⁹ prevé que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídicas en todas partes y en todos los aspectos de la vida. Asimismo, contempla el establecimiento de apoyos para la facilitación del ejercicio de la capacidad jurídica, y salvaguardias, como medidas que buscan que en su ejercicio se respeten la voluntad, preferencias y derechos de las personas con discapacidad, y evitar que exista influencia indebida o conflicto de interés.
52. En ese sentido, las personas con discapacidad pueden auxiliarse de apoyos y salvaguardas en el ejercicio de su capacidad jurídica como un sistema de asistencia en la toma de sus decisiones, sin que pueda sustituirse en ningún momento su voluntad³⁰, pues incluso en los casos que requieran apoyos más

a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; [...].

²⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, párrafo 16.

²⁹ **Artículo 12**

Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las

medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas. [...].

³⁰ Se cita en apoyo la tesis 1a. XLIV/2019, de rubro y texto: **“PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL ESTADO DEBE PRESTAR UN SISTEMA DE APOYOS PARA EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA CONFORME A LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.”** El sistema de apoyos es una obligación estatal derivada del artículo 12, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuya finalidad es hacer efectivos los derechos de estas personas, garantizar su autonomía en las actividades de la vida cotidiana y fortalecer el ejercicio de su capacidad jurídica. Así, se trata de una obligación vinculada a la persona porque busca auxiliarla en una serie de actividades diferentes. En este sentido, el Estado debe prestar un sistema de apoyos para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su facultad de elección y control sobre su propia vida y sobre sus opiniones, sin importar su deficiencia, ni tener que seguir las opiniones de quienes atienden sus necesidades. Por tanto, el sistema de apoyos está enfocado a facilitar la expresión de una voluntad libre y verdadera y hace referencia a todas aquellas medidas que son necesarias para ayudar a la persona con discapacidad en general a ejercer su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás personas, con objeto de aumentar su nivel de autonomía en la vida cotidiana y en el ejercicio de sus derechos. Asimismo, la necesidad de apoyos se presenta ante la existencia de barreras en el entorno, ya sean ambientales, sociales, jurídicas, etcétera, por lo que el sistema de apoyos debe diseñarse a partir de las necesidades y circunstancias concretas de cada persona y puede estar conformado por una persona, un familiar, profesionales en la materia, objetos, instrumentos, productos y, en general, por cualquier otra ayuda que facilite el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás, de manera que el tipo y la intensidad del apoyo prestado variarán notablemente de una persona a otra en virtud de la diversidad de personas con discapacidad y

intensos, siempre debe atenderse a la mejor interpretación posible de la voluntad y preferencias de la persona y no así a su interés superior³¹.

53. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que la capacidad jurídica es indispensable para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y que su negación a las personas con discapacidad ha hecho que se vean privadas de muchos derechos fundamentales.
54. Determinó que el apoyo en la adopción de decisiones no debe utilizarse como justificación para limitar otros derechos fundamentales y que el reconocimiento de la capacidad jurídica está vinculado de manera indisoluble con el disfrute de muchos otros derechos humanos establecidos en la Convención, por lo que, el no reconocimiento de la personalidad jurídica de la persona compromete notablemente su capacidad de reivindicar, ejercer y hacer cumplir esos derechos y muchos otros derechos establecidos en la Convención³².
55. Así, destaca el vínculo que tiene el reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica con el derecho a vivir de forma independiente y ser incluido

a las barreras del entorno". Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 66, mayo de dos mil diecinueve, Tomo II, página 1260, registro digital 2019959.

Así como la tesis 1a. CXIV/2015, de rubro y texto: **"PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ENTRAÑA EL PLENO RESPETO A SUS DERECHOS, VOLUNTAD Y PREFERENCIAS."** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica. En ese contexto, en el sistema de apoyo en la toma de decisiones basado en un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier otra persona, pues este modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, sin restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero, en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarias, para que de esta manera se respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad." Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 46, septiembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 235, registro digital 2015139.

³¹ Se cita en apoyo la tesis 1a. CXV/2015, de rubro y texto: **"PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MEJOR INTERPRETACIÓN POSIBLE DE SU VOLUNTAD Y SUS PREFERENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 12 DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD)."** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos citados deriva que su objetivo principal es garantizar el respeto de los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad. En ese sentido, cuando pese a realizarse un esfuerzo considerable fuere imposible determinar la voluntad y las preferencias de la persona, la determinación del denominado "interés superior" debe sustituirse por la "mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias", ya que bajo este paradigma se respetan su autonomía y libertad personal y, en general, todos sus derechos en igualdad de condiciones que los demás. Así, cuando la persona con discapacidad hubiese manifestado de algún modo su voluntad, acorde con el paradigma de la mejor interpretación posible, habría que establecer y respetar los mecanismos necesarios para que esa manifestación no sufra detrimento o sea sustituida". Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 46, septiembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 235, registro digital 2015138.

³² Observación General número 1, *Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley*, 19 de mayo de 2014, párrafos 8, 29, inciso f) y 31.

en la comunidad, que se encuentra regulado en el artículo 19 de la Convención³³ y que implica que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia, dónde y con quién vivir, así como tener acceso a apoyos y asistencia para facilitar su existencia e inclusión en la comunidad y evitar su aislamiento o separación de ésta³⁴.

56. El Comité señaló que dicho artículo se basa en el principio fundamental de derechos humanos de que todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y en derechos y todas las vidas tienen el mismo valor. Destacó que el costo de la exclusión social es elevado ya que perpetúa la dependencia y, por tanto, la injerencia en las libertades individuales, además de que engendra estigmatización, segregación y discriminación, que pueden conducir, entre otros, a la creación de estereotipos negativos que alimentan el ciclo de marginación de las personas con discapacidad.
57. Por otra parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos destaca en el artículo 29, párrafo 1, la interdependencia del desarrollo personal de un individuo y el aspecto social de formar parte de la comunidad: “Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”. El artículo 19 se sustenta tanto en los derechos civiles y políticos como en los económicos, sociales y

³³ **Artículo 19**

Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad

Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico;

b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta; [...].

³⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación general núm. 5 (2017) *sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, 27 de octubre de 2017: “16. En la presente observación general se adoptan las definiciones siguientes: a) **Vivir de forma independiente**. Vivir de forma independiente significa que las personas con discapacidad cuenten con todos los medios necesarios para que puedan tomar opciones y ejercer el control sobre sus vidas, y adoptar todas las decisiones que las afecten. [...] b) **Ser incluido en la comunidad**. El derecho a ser incluido en la comunidad se refiere al principio de inclusión y participación plenas y efectivas en la sociedad consagrado, entre otros, en el artículo 3 c) de la Convención. Incluye llevar una vida social plena y tener acceso a todos los servicios que se ofrecen al público, así como a los servicios de apoyo proporcionados a las personas con discapacidad para que puedan ser incluidas y participar plenamente en todos los ámbitos de la vida social. [...] d) **Asistencia personal**. La asistencia personal se refiere al apoyo humano dirigido por el interesado o el “usuario” que se pone a disposición de una persona con discapacidad como un instrumento para permitir la vida independiente. Aunque las formas de asistencia personal pueden variar, hay ciertos elementos que la diferencian de otros tipos de ayuda personal, a saber: [...] ii) El servicio está controlado por la persona con discapacidad, lo que significa que puede contratar servicios entre una serie de proveedores o actuar como empleador. Las personas con discapacidad pueden personalizar su servicio, es decir, planearlo y decidir por quién, cómo, cuándo, dónde y de qué manera se presta, así como dar instrucciones y dirigir a las personas que los presten; [...]”.

culturales: el derecho de toda persona a circular libremente y a escoger libremente su residencia (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y los derechos básicos a comunicarse constituyen la base del derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad.

58. La libertad personal, un nivel de vida adecuado y la capacidad de entender y de hacer entender las propias preferencias, opciones y decisiones son condiciones indispensables a la dignidad humana y al libre desarrollo de la persona³⁵.
59. De esta manera, el modelo social de la discapacidad promulga porque las personas con discapacidad tengan una vida independiente y autónoma a través del reconocimiento de su capacidad jurídica, pues es la voluntad de la persona el eje rector del ejercicio de sus derechos. Para ello, se torna necesario dejar atrás el concepto paternalista por el que se sustituía la voluntad de las personas para dar lugar a una asistencia en la toma de decisiones.
60. Por otro lado, el artículo 1º constitucional³⁶ contempla el principio de igualdad por el que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado sea parte. Asimismo, prohíbe categóricamente toda discriminación que sea motivada, entre otras, por discapacidad, estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
61. La extinta Primera Sala ha señalado que la igualdad, como principio adjetivo, se configura de distintas facetas complementarias que pueden distinguirse en: (i) la igualdad formal o de derecho y (ii) la igualdad sustantiva o de hecho.

³⁵ Observación general núm. 5 (2017) *sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad*, 27 de octubre de 2017, párrafos 2, 5, 9.

³⁶ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. [...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

62. La igualdad formal es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone de la igualdad ante la ley –uniformidad en la aplicación de la norma jurídica–, e igualdad en la norma jurídica –control del contenido de las normas para evitar diferencias legislativas sin justificación constitucional o desproporcionales–.
63. La violación a esta faceta da lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente; o a actos discriminatorios indirectos, cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o resultado conlleva una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.
64. Por su parte, la igualdad sustantiva busca alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos, lo que conlleva la necesidad de remover obstáculos de diversa índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por tanto, la violación a esta faceta surge cuando existe una discriminación estructural contra un grupo social o sus integrantes y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación³⁷.

³⁷ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 126/2017 (10a.), de rubro y texto: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.**” El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho; y, 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, diciembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 119, registro digital 2015678.

65. De esta forma, la discriminación puede generarse por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; pero también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.
66. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar³⁸.
67. Es importante señalar que, si bien la igualdad y no discriminación están estrechamente vinculados, lo cierto es que no son idénticos, aunque sí complementarios. En tanto que el primero implica que debe garantizarse que todas las personas sean iguales en el goce y ejercicio de sus derechos, el segundo alude a que las personas no sean sujetas a distinciones arbitrarias e injustas.
68. La noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad³⁹.

³⁸ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 100/2017 (10a.), de rubro y texto: **“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN.”** Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, noviembre de dos mil diecisiete, Tomo I, página 225, registro digital 2015597.

³⁹ Se cita en apoyo la tesis 1a. CXLV/2012 (10a.), de rubro y texto: **“IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.”** Si bien es cierto que estos conceptos están estrechamente vinculados, también lo es que no son idénticos aunque sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social es consecuencia de que todas las personas son iguales; es decir, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es

69. Así, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico y cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución Federal es *per se* incompatible con ésta. Destacando que no toda diferencia de trato es discriminatoria, pues sólo lo será aquella que sea arbitraria y redunde en detrimento de los derechos humanos⁴⁰.
70. En materia de discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 2 ha definido qué debe entenderse como “discriminación por motivos de discapacidad” y señala que cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Por tanto, la igualdad prevista por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad ordena al legislador no introducir distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deben ser razonables y justificables”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XI, agosto de dos mil doce, Tomo 1, página 487, registro digital 2001341.

⁴⁰ Se cita en apoyo la tesis P./J. 9/2016 (10a.), de rubro y texto: “**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**” El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, septiembre de dos mil dieciséis, Tomo I, página 112, registro digital 2012594.

71. La Convención en sus artículos 3, 5 y 12⁴¹ regula a la igualdad y no discriminación como principios y como derechos, de lo que se destaca que los Estados partes reconocerán que las personas con discapacidad son iguales ante la ley y en virtud de ella⁴², que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida⁴³, que prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad, y que para promover la igualdad y no discriminación adoptarán medidas para asegurar la realización de ajustes razonables.

⁴¹ **Artículo 3**

Principios generales

Los principios de la presente Convención serán: [...]

b) La no discriminación; [...]

e) La igualdad de oportunidades; [...].

Artículo 5

Igualdad y no discriminación

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.
2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.
3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.
4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

Artículo 12

Igual reconocimiento como persona ante la ley

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.
3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.
4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.
5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.

⁴² Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado en su Observación General núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, que: “14. Varios tratados internacionales de derechos humanos contienen la expresión “igualdad ante la ley”, que describe el derecho de las personas a la igualdad de trato por ley y también en la aplicación de la ley, como ámbito. A fin de que pueda realizarse plenamente este derecho, los funcionarios del poder judicial y los encargados de hacer cumplir la ley no deben discriminar a las personas con discapacidad en la administración de justicia. La “igualdad en virtud de la ley” es un concepto exclusivo de la Convención. Hace referencia a la posibilidad de entablar relaciones jurídicas. Si bien la igualdad ante la ley se refiere al derecho a recibir protección de la ley, la igualdad en virtud de la ley se refiere al derecho a utilizar la ley en beneficio personal. Las personas con discapacidad tienen derecho a recibir protección de manera efectiva y a intervenir de manera positiva. La propia ley garantizará la igualdad sustantiva de todas las personas de una jurisdicción determinada. Por lo tanto, el reconocimiento de que todas las personas con discapacidad son iguales en virtud de la ley significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas con discapacidad, y que deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas.

15. Esta interpretación de los términos “igualdad ante la ley” e “igualdad en virtud de la ley” está en consonancia con el artículo 4, párrafo 1 b) y c), de la Convención, según el cual los Estados partes deben velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en la Convención; se modifiquen o deroguen las leyes, los reglamentos, las costumbres y las prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; y se tengan en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad”.

⁴³ El mismo Comité, en la Observación General número 6 adujo: “16. Las expresiones “igual protección legal” y “beneficiarse de la ley en igual medida” reflejan nociones de igualdad y no discriminación que están relacionadas, pero son distintas. La expresión “igual protección legal” [...] se utiliza para exigir que los órganos legislativos nacionales se abstengan de mantener o generar discriminación contra las personas con discapacidad al promulgar leyes y formular políticas. [...] A fin de garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas con discapacidad, se emplea la expresión “beneficiarse de la ley en igual medida”, lo que significa que los Estados partes deben eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a todos los tipos de

72. Para gozar de un igual reconocimiento como persona ante la ley, la Convención reafirma que las personas con discapacidad tienen personalidad y capacidad jurídica en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones que el resto de las personas.
73. La Convención⁴⁴ también establece obligaciones generales a los Estados para asegurar y promover el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, contemplando, entre otras, la adopción de medidas, incluidas las legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad, así como la lucha contra los estereotipos, prejuicios y prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.
74. Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴⁵ señaló que la obligación de los Estados de prohibir toda discriminación incluye los tipos siguientes, que pueden presentarse de forma independiente o simultánea:
- **Discriminación directa.** Se produce cuando, en una situación análoga, las personas con discapacidad reciben un trato menos favorable que otras personas debido a su condición personal diferente por alguna causa relacionada con un motivo prohibido. Incluye actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable. El motivo o la intención de la parte que haya incurrido en discriminación no es pertinente para determinar si esta se ha producido.
 - **Discriminación indirecta.** Significa que las leyes, las políticas o las prácticas son neutras en apariencia, pero perjudican de manera

protección de la ley y a los beneficios de la igualdad de acceso a la ley y la justicia para hacer valer sus derechos".

⁴⁴ **Artículo 4**

Obligaciones generales

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: [...]

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; [...].

Artículo 8

Toma de conciencia

1. Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para: [...]

b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida; [...].

⁴⁵ Observación General número 6, *Sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 18, incisos a), b), c) y d).

desproporcionada a las personas con discapacidad. Se produce cuando una oportunidad, que en apariencia es accesible, en realidad excluye a ciertas personas debido a que su condición no les permite beneficiarse de ella.

- **Denegación de ajustes razonables.** Según el artículo 2 de la Convención, constituye discriminación si se deniegan las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas (que no impongan una “carga desproporcionada o indebida”) cuando se requieran para garantizar el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de derechos humanos o libertades fundamentales.
- **Acoso.** Se produce un comportamiento no deseado relacionado con la discapacidad u otro motivo prohibido que tenga por objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo. Puede ocurrir mediante actos o palabras que tengan por efecto perpetuar la diferencia y la opresión de las personas con discapacidad.

75. Por otro lado, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad⁴⁶ también define la discriminación contra las personas con discapacidad como toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

76. Este Alto Tribunal también se ha pronunciado respecto a los derechos de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad. La extinta Primera Sala ha señalado que la regulación jurídica internacional y nacional sobre personas con discapacidad tiene como última finalidad evitar la

⁴⁶ ARTÍCULO I

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por: [...]

2. Discriminación contra las personas con discapacidad

a) El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales. [...].

discriminación y propiciar la igualdad, por lo que el análisis de toda normativa que aborde el tema de las personas con discapacidad debe hacerse siempre desde la perspectiva de los principios de igualdad y no discriminación⁴⁷. Dichos principios son transversales y deben ser el eje en la interpretación que se haga de las normas que incidan en los derechos de las personas con discapacidad.

77. Asimismo, como premisa hermenéutica debe considerarse que las normas discriminatorias no admiten interpretación conforme. El razonamiento central de este argumento consiste en que la norma discriminatoria continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria, y por ello contraria al artículo 1º constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación. En otras palabras, se busca suprimir el estado de discriminación creado por el mensaje transmitido por la norma⁴⁸.

Análisis de la norma impugnada.

78. El artículo en cuestión prevé sanciones de orden administrativo a los establecimientos autorizados para la venta de bebidas alcohólicas en envase abierto, cerrado o al copeo que expendan bebidas alcohólicas a personas con “deficiencias mentales”. Es decir, regula la conducta de los establecimientos que vendan bebidas alcohólicas, y no directamente de quienes padecen

⁴⁷ Se cita en apoyo la tesis 1a. V/2013, de rubro y texto: “**DISCAPACIDAD. EL ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEBE REALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**” La regulación jurídica tanto nacional como internacional que sobre personas con discapacidad se ha desarrollado, tiene como finalidad última evitar la discriminación hacia ese sector social y, en consecuencia, propiciar la igualdad entre individuos. Así, las normas en materia de discapacidad no pueden deslindarse de dichos propósitos jurídicos, por lo que el análisis de tales disposiciones debe realizarse a la luz de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, enero de dos mil trece, Tomo 1, página 630, registro digital 2002513.

⁴⁸ Se cita en apoyo la tesis 1a./J. 47/2015, de rubro y texto: “**NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.**” Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas. Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo”. Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 21, agosto de dos mil quince, Tomo I, página 394, registro digital 2009726.

alteraciones neuronales o conductuales que, en su interacción social, se encuentran con barreras para la inclusión plena, efectiva e igualitaria⁴⁹.

79. Ahora bien, en primer término, este Tribunal Pleno considera importante enfatizar que las normas impugnadas, describen a las personas con discapacidad como personas con “deficiencias mentales” y si bien este término es implementado en el artículo 1° de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, lo cierto es que ese lenguaje no es el más compatible con la actual terminología en derechos humanos.
80. Asimismo, se considera que debe privilegiarse el análisis sustantivo de la disposición impugnada porque no sería dable exigir una consulta previa para personas con discapacidad sobre una norma que, por un lado, no las tiene como destinatarias y, por otro lado, aunque se argumentara que aborda cuestiones relacionadas con ellas, no es posible concebir cuál sería el objeto mismo de la consulta en cuestión.
81. No puede, en este punto, pasarse por alto que la norma no se dirige a “*personas con discapacidad*”, sino que aparte de considerarlas personas con deficiencias mentales, sanciona a los establecimientos autorizados para la venta de alcohol como si las personas con discapacidad fueran inimputables y, finalmente, prohíbe y penaliza su libertad personal y capacidad jurídica, convirtiéndolo en la conducta que origina una sanción pecuniaria. Así, no sería viable ordenar una consulta respecto de una norma, de la naturaleza y con los destinatarios especificados, a todas luces discriminatoria y apartada del marco constitucional.

⁴⁹ **Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.**

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

X. Discapacidad Física. Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

XI. Discapacidad Mental. A la alteración o deficiencia en el sistema neuronal de una persona, que aunado a una sucesión de hechos que no puede manejar, detona un cambio en su comportamiento que dificulta su pleno desarrollo y convivencia social, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

XII. Discapacidad Intelectual. Se caracteriza por limitaciones significativas tanto en la estructura del pensamiento razonado, como en la conducta adaptativa de la persona, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás;

XIII. Discapacidad Sensorial. Es la deficiencia estructural o funcional de los órganos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. [...].

82. Establecido lo anterior y acorde con la metodología seguida en las **acciones de inconstitucionalidad 81/2023 y 104/2023 y su acumulada 105/2023**, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional⁵⁰.
83. Conforme a lo anterior, se considera que la norma impugnada no cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, pues a través de la sanción dirigida a los establecimientos autorizados en la venta de alcohol que vendan una bebida alcohólica a una persona con discapacidad mental no se observa algún propósito válido, sino más bien un apercibimiento que promueve la restricción en la libertad personal y capacidad jurídica de las personas con discapacidad.
84. Asimismo, la norma impugnada inobserva que toda persona con discapacidad debe tener igual reconocimiento como persona ante la ley y gozar de los mismos derechos que el resto de las personas, incluida su personalidad y capacidad jurídica, en condiciones de igualdad y en todos los ámbitos de su vida.

⁵⁰ Se cita en apoyo la tesis P./J. 10/2016 (10a.), de rubro y texto: “**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**” Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de dos mil dieciséis, Tomo I, página 8, registro digital 2012589.

85. De este modo, se deja de reconocer la personalidad y capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental para tomar un enfoque paternalista de la discapacidad que ya ha quedado superado, pues limitan su derecho de libre personalidad al sujetarlo a la prohibición en el consumo de una bebida alcohólica, mermando con ello su independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que además impacta en su dignidad humana.
86. Similares consideraciones fueron sustentadas en la **acción de inconstitucionalidad 109/2024 y su acumulada 111/2024⁵¹**.
87. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 163, fracción II, incisos j), numeral 2 y k), numeral 1, en las porciones normativas: “**o a personas con deficiencias mentales**” y “**con deficiencias mentales**”, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025**.

Tema VI.3. Infracciones que restringen la libertad de reunión.

88. Señala la Comisión accionante que el artículo 81, fracción XI, de la Ley de Ingresos de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, viola el derecho de libertad de reunión, el cual consiste en que toda persona pueda congregarse con otras personas en un ámbito privado o público con una finalidad lícita y pacífica, por lo tanto, tal derecho no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues su ejercicio no depende de las autoridades; en consecuencia, la disposición normativa impugnada al establecer una multa que va desde los \$200⁵² a los \$500⁵³, cuando no se cuente con el debido permiso transgrede el referido derecho de libertad de reunión, al obligar a las personas a que previo a su ejercicio tramiten un permiso.

⁵¹ Resueltas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2024.

⁵² Doscientos pesos 00/100 Moneda Nacional

⁵³ Quinientos pesos 00/100 Moneda Nacional

89. A consideración de este Pleno tal argumento es fundado, y para explicar lo anterior, analizaremos qué dice la norma:

Ley de Ingresos de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

Artículo 81. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:

Concepto	Cuota Mínima en Pesos	Cuota Máxima en Pesos
XI. Celebrar todo tipo de actividades sociales en la vía pública, parques, jardines o instalaciones deportivas sin la autorización municipal	200.00	500.00

90. Como se aprecia, la norma que antecede fija una sanción por celebrar todo tipo de actividades sociales en la vía pública, parques, jardines o instalaciones deportivas sin autorización municipal, lo cual, como lo señaló la actora condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes a la solicitud de la autorización respectiva, aunado a que también viola los principios de seguridad jurídica y legalidad porque la expresión “actividades sociales” es abiertamente ambigua.

91. Entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad **34/2019, 95/2020, 21/2021 y 27/2021 y su acumulada 30/2021**, relacionadas con el cobro de derechos por permisos para celebrar eventos particulares, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció respecto del derecho de libertad de reunión.

92. En dichos precedentes, se hizo referencia al artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que establece que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Adicionalmente, se encuentra el criterio de la extinta Primera Sala, en el que se precisó que no debe confundirse el derecho de libertad de asociación con la libertad de reunión, dado que, si bien comparten ciertos aspectos, tienen una connotación distinta, a saber:

- La libertad de asociación es un derecho complejo, compuesto por libertades de índole positiva y negativa, que implica, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección.
 - En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.
93. De tal manera que la diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria, cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.
94. En el ámbito internacional, el artículo 20, punto 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica, lo cual también se prevé en el numeral 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce el derecho de reunión pacífica, al igual que en los artículos XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
95. A partir de lo antes expuesto, esta Suprema Corte ha determinado que el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y con un objeto lícito.
96. De la anterior definición debemos tener en cuenta que la libertad de reunión abarca todo tipo de aglomeración bajo cualquier motivación (sea de índole religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), tales como

marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones o peregrinaciones, entre otras.

97. En ese sentido, la característica definitoria radica en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado, es decir, el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas. Así, aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Dicha aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo) con un fin determinado, cualquiera que este sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.
98. Por lo que hace al objeto lícito, este se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos. El vocablo "pacíficamente" se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito a que alude, expresamente, el artículo 9 de la Constitución Política del país. Para este Tribunal Pleno, una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo, fácticamente, actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.
99. En suma, la regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.
100. En ese contexto, este Tribunal Pleno determinó que el ejercicio de la libertad de reunión no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependa, enteramente, de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados, donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.

101. En consecuencia, la disposición impugnada resulta **inconstitucional** al establecer el cobro de una multa por la celebración de todo tipo de actividades sociales, antes mencionadas, sin permiso de la autoridad municipal, pues condicionan el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de éste al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional.
102. En consecuencia, lo procedente es declarar la **invalidéz** del artículo 81, fracción XI, de la Ley de Ingresos de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

Tema VI.4. Infracciones que causan inseguridad jurídica.

103. Previo al análisis de las normas impugnadas por la actora que causan inseguridad jurídica, es conveniente precisar que los argumentos efectuados por ésta en el cuarto concepto de invalidez se centran en evidenciar que las normas que establecen sanciones por las faltas administrativas relativas a las conductas consistentes en: **a)** insultos a las autoridades; **b)** anuncios que resulten ofensivos o antisociales; **c)** no guardar respeto al público o a los vecinos; **d)** escandalizar en la vía pública y/o alterar el orden público, vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad.
104. Por lo anterior, es de señalar que en cuanto al principio de taxatividad, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad **76/2023**,⁵⁴ **106/2023**, **135/2023**, **104/2023** y su acumulada **105/2023**;⁵⁵ **53/2024**, **109/2024** y su acumulada **111/2024**,⁵⁶ y **98/2024** y su acumulada **101/2024**,⁵⁷ ha sostenido en primer término, 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,

⁵⁴ Resuelta en sesión de 11 de diciembre de 2023.

⁵⁵ Resueltas en sesión de 5 de diciembre de 2023.

⁵⁶ Resueltas en sesión de 28 de noviembre de 2024.

⁵⁷ Resuelta en sesión de 5 de diciembre de 2024.

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.

105. Asimismo, señaló 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.
106. 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.
107. 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.
108. 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, destacó que el principio de legalidad abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

109. En este orden de ideas, con apoyo en tales premisas se realizará el análisis de constitucionalidad de las normas aquí impugnadas a fin de determinar su validez o invalidez, y para ello su estudio se clasifica en los siguientes subapartados:

a) Insultar a las autoridades o cuerpos municipales.

110. Señala la parte actora que el artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo⁵⁸, sanciona las conductas, palabras o acciones que pudieran considerarse como insultos para cualquier autoridad municipal de forma amplia y reconoce un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en estado de incertidumbre, ya que la hipótesis normativa es demasiado amplia, en tanto reconoce un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se actualizarían las conductas infractoras, lo cual deja en estado de indefensión a los gobernados, ya que sanciona las conductas, palabras o acciones que pudieran considerarse como insultos para cualquier autoridad municipal es amplia y reconoce un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en estado de incertidumbre.

111. A fin de analizar los argumentos expresados por la parte actora se estima oportuno precisar el contenido de las normas impugnadas:

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito Nochixtlán, Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025.

Artículo 81. Se consideran multas las faltas administrativas que comentan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno.

Concepto	Cuota Mínima en Pesos	Cuota Máxima en Pesos
X. Insultar a las autoridades o cuerpos policiacos municipales	1,500.00	5,000.00

⁵⁸ Distrito de Nochixtlán, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2025.

EYSI8m9+9aI98xcP9Ec2YCS6ODSqnICwN3o8t257H0=

112. Al analizar normas de contenido similar a la aquí controvertida, en las que se encontraban conductas que sancionan ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad, previstas en Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca, este Tribunal Pleno⁵⁹ determinó su invalidez conforme a los siguientes razonamientos:

“... 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.

El artículo 6o. 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.

Al resolver el **amparo directo 28/2010** en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil once, la Primera Sala de 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.

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; y, **(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.⁶⁰

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.

Además, se razonó que, en una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.⁶¹

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

⁵⁹ Al resolver la acción de inconstitucionalidad **104/2023 y su acumulada 105/2023**, fallada el 5 de diciembre de 2023, por unanimidad por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con consideraciones adicionales, en su tema 11.1, denominado “Gestos, palabras o frases obscenas, lascivas, indecorosas, altisonantes o denigrantes, así como faltas de respeto, insultos o agravios verbales a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad”, consistente en declarar la invalidez de los preceptos impugnados.

⁶⁰ Lo anterior tiene sustento en la tesis **1a. XXI/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.

⁶¹ 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.

las creencias y posturas mayoritarias, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.⁶²

Cabe mencionar que, tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.⁶³

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.

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, injuria o falta de respeto, encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.**

Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, **genera incertidumbre para los gobernados**, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a 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. Similares consideraciones fueron sustentadas por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**⁶⁴, así como la diversa **93/2020**⁶⁵.

113. En congruencia con las razones sostenidas por este Tribunal Pleno, reiteradas al resolver las acciones de inconstitucionalidad anteriormente referidas, se estima que en el caso concreto la redacción de la norma que se

⁶² 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.

⁶³ Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el **amparo directo 6/2009**, en siete de octubre de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como en el **amparo directo en revisión 2044/2008**, en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁶⁴ **Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**, resueltas 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.

⁶⁵ **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.

estudia resulta en amplio margen de apreciación de la autoridad para determinar de manera discrecional y subjetiva qué tipo de conducta encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

114. Por ello, la normativa impugnada genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, por lo tanto, este Tribunal Pleno considera procedente declarar la **invalidéz** del artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Estado de Oaxaca.

b) Por contener en anuncios ideas que resulten ofensivas o antisociales.

115. Manifiesta la Comisión actora que el Congreso local sanciona económicamente a aquellos anuncios que “resulten ofensivos” o “promuevan conductas antisociales”, pero para la actualización de tal supuesto se requiere de una valoración discrecional y sumamente subjetiva, dado que para que sea calificada dependerá de la evaluación individual, bajo los estándares personales de cada individuo, ya que respecto a la primer hipótesis puede constituir una libertad de expresión artística o cultural que debe observarse como una forma de manifestar ideas, sin que su intención sean un fin lesivo, y la expresión de “conductas antisociales”, no está explícitamente acotada a un catálogo determinado, por el contrario, conlleva a determinadas conductas las cuales dependerá del contexto social, las costumbres de una sociedad determinada e incluso de su legislación, factores que no son uniformes para toda la sociedad.

116. A fin de analizar la norma impugnada se estima oportuno precisar su contenido:

Ley de Ingresos del Municipio Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Estado de Oaxaca.

Artículo 163. Compete a la Autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirá en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que

no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. De conformidad con las multas señaladas anteriormente, se cobrarán las siguientes:

CONCEPTO	CUOTA MÍNIMA EN UMA	CUOTA MÁXIMA EN UMA	FUNDAMENTO LEGAL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO
II. DERECHOS			
g) En materia de anuncios			
11. Por contener en anuncios ideas, imágenes, texto o figuras, inciten a la violencia, sean pornográficos, promuevan la discriminación de raza o condición social, resulten ofensivos, difamatorios o atenten contra la dignidad del individuo o de la comunidad en general, promuevan conductas antisociales o ilícitas, faltas administrativas, o el consumo de productos nocivos para la salud sin las leyendas preventivas que establecen las disposiciones jurídicas de la materia.	7.69	8.12	Artículo 261, fracción XVIII, inciso k)

117. De la lectura de la norma impugnada, tal como lo refiere la Comisión actora, se advierte que la conducta descrita es discrecional y subjetiva. En ese sentido, como se señaló en la **acción de inconstitucionalidad 88/2021**⁶⁶, de lo dispuesto en los artículos 14 de la Constitución Federal⁶⁷ y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁸ se tiene que el principio de legalidad se establece como límite a la libertad de configuración del legislador en materia

⁶⁶ Resuelta en sesión de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, incluso por la invalidez del artículo 47 impugnado en su totalidad, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por consideraciones adicionales y apartándose del párrafo 31, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de fondo, en su apartado I, denominado “Análisis del artículo 47, apartado 1, en la porción normativa que prevé: ‘, de manera enunciativa y no limitativa’ de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima”, consistente en declarar la invalidez del artículo 47, apartado 1, en su porción normativa “, de manera enunciativa y no limitativa”, de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto número 441, publicado el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de abril de dos mil veintiuno.

⁶⁷ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.
En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

⁶⁸ **Artículo 9.** Principio de Legalidad y de retroactividad
Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

penal, el cual aplica de manera estricta. Este principio tiene una **vertiente o subprincipio el de taxatividad**, que prohíbe la imposición de delitos y penas indeterminadas (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*). Además, el principio de legalidad se integra también por el de no retroactividad (*nullum crimen, nulla poena sine lege previa*), así como por el de reserva de ley (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*).

118. En ese orden, se apuntó que el mandato de taxatividad exige describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. Su finalidad es preservar los principios de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma. Se exige al legislador la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Y se debe reducir la vaguedad de los conceptos utilizados y, preferiblemente, optar por el uso de términos descriptivos y no valorativos.
119. Por lo anterior, queda claro que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.
120. Ahora bien, en el caso concreto de la norma impugnada se encuentra íntimamente relacionada con los derechos a la libertad de expresión y al honor.
121. En efecto, 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 se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.
122. Por su parte, al resolver el **amparo directo 28/2010**⁶⁹, la extinta Primera Sala de esta Suprema Corte 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.

⁶⁹ Resuelto el veintitrés de noviembre de dos mil once. Mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), en contra del emitido por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

123. Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: **(I)** 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; **(II)** en el **aspecto objetivo, externo o social**, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad⁷⁰.
124. Se dijo que, 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.
125. Sin embargo, se precisó que, en una democracia constitucional, como la mexicana, **la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor**⁷¹.
126. Aunado a ello, se indicó 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, aun y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas⁷².
127. Por lo que, de la lectura de las normas impugnadas, es evidente que **este tipo de normas busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las personas o sean antisociales lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que**

⁷⁰ Lo anterior tiene sustento en la tesis 1a. XX/2011 (10a.), de rubro: “**DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.**” (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro IV, enero de dos mil doce, tomo 3, registro 2000083, página 2906).

⁷¹ Tesis aislada 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 de diciembre de 2009, página 286.

⁷² 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 dos mil trece, tomo 1, página 540, registro 2003304.

hace de su propia dignidad o a su propia concepción de lo que es la sociedad.

128. 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 de la autoridad 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.

129. En conclusión, lo procedente es declarar la **invalidez** de la norma impugnada consistente en el artículo 163, fracción II, inciso g), numeral 11, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Estado de Oaxaca, en las porciones normativas “resulten ofensivas” y “antisociales”.

c) Por no guardar respeto al público usuario o a los vecinos del lugar en materia de juegos mecánicos.

130. La Comisión actora señala en su cuarto concepto de invalidez que las normas impugnadas no establecen de qué forma las personas puedan tener pleno conocimiento de las conductas que pueden ser objeto de sanción, por ello son desproporcionadas, aunado a que violan los derechos de seguridad jurídica y permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado, al contener categorías ambiguas y subjetivas, al establecer que cualquier acto o expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa.

131. Por lo tanto, la norma impugnada a la letra dispone:

Ley de Ingresos del Municipio Santa Cruz Xoxocotlan, Distrito Centro, Estado de Oaxaca, para el ejercicio que a la letra dispone:

Artículo 163. Compete a la Autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirá, en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. De conformidad con las multas señaladas anteriormente, se cobrarán las siguientes:

CONCEPTO	CUOTA MÍNIMA	CUOTA MÁXIMA	FUNDAMENTO
----------	--------------	--------------	------------

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 34/2025

	EN UMA	EN UMA	LEGAL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO
II. DERECHOS			
n) En juegos mecánicos:			
9. Por no guardar el respeto al público usuario o a los vecinos del lugar	23.08	24.38	Artículo 261, fracción VII, inciso i)

132. A consideración de este Alto Tribunal es fundado el argumento que expresa la Comisión actora ya que las normas sancionadoras deben describir con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas; además, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.
133. Asimismo, si bien el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar la conducta infractora, es necesario que haya un grado de precisión que permita determinar en qué consiste la conducta prohibida.
134. Además, la validez de la norma implica que el gobernando tenga la plena certeza de la motivación del legislador o bien que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro para reconocer su validez por estimarse que el mensaje legislativo cumplió, esencialmente, su cometido, dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma⁷³, lo cual en el presente caso no acontece, dado que

⁷³ En este mismo sentido, la extinta Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio aislado: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.** El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al

la norma deja al arbitrio de la autoridad administrativa definir qué se entiende por no guardar respecto al público usuario o a los vecinos del lugar cuando se trate de juegos mecánicos, pero no se tiene la certeza jurídica de qué es lo que en realidad está tipificando el legislador.

135. En virtud de lo anterior, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 163, fracción II, inciso n), numeral 9), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Estado de Oaxaca.

d) Por escandalizar en la vía pública y/o alterar el orden público.

136. Manifestó la Comisión actora en la parte relativa de su cuarto concepto de invalidez que el artículo 163, fracción IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Estado de Oaxaca⁷⁴, no brinda seguridad jurídica, sino que implica una restricción indirecta, carente de sustento constitucional al contener un amplio margen de aplicación discrecional a favor de la autoridad, pues permite que ésta evalúe si ciertas actitudes o comportamientos se encuadran en las hipótesis normativas quedando a su arbitrio la determinación final, de ahí que la falta de precisión genera un estado de incertidumbre, en perjuicio a los principios de seguridad jurídica y legalidad.

137. Por lo anterior, tal numeral dispone:

Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz, Distrito Centro, Estado de Oaxaca.

Artículo 163. Compete a la Autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirá, en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de

redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas". Tesis número 1ª. CXCI/2011, Emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 10a. Época; Libro I, octubre de 2011, tomo 2, página 1094. Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

⁷⁴ Para el ejercicio fiscal 2025.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 34/2025

treinta y seis horas. De conformidad con las multas señaladas anteriormente, se cobrarán las siguientes:

CONCEPTO	CUOTA MÍNIMA EN UMA	CUOTA MÁXIMA EN UMA	FUNDAMENTO LEGAL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO
IV. En materia de Seguridad Pública			
a) Por escandalizar en vía pública y/o alterar el orden público	14.20	14.99	Artículo 260, fracción V, inciso V).

138. Este Alto Tribunal considera que es fundado el argumento de la parte actora, se dice lo anterior, ya que 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.⁷⁵

139. Al analizar normas de contenido similar a las aquí controvertidas, en las que se imponen multas por escandalizar en la vía pública en Leyes de Ingresos Municipales del Estado de San Luis Potosí, este Tribunal Pleno⁷⁶ determinó su invalidez conforme a los siguientes razonamientos:

“... esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 94/2020⁷⁷, determinó decretar la invalidez de las normas que expresaban como supuesto para la imposición de una infracción causar escándalos o participar en ellos en

⁷⁵ Atendiendo al criterio del Tribunal Pleno contenido en la jurisprudencia **P.IJ. 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.

⁷⁶ Al resolver la acción de inconstitucionalidad **53/2024**, fallada el 28 de noviembre de 2024, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de los párrafos 144 y 150, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama separándose del criterio de multa fija, Ríos Farjat apartándose del párrafo 150, Laynez Potisek separándose del criterio de multa fija, Pérez Dayán separándose del criterio de multa fija y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Conductas sancionables en el ámbito administrativo, cuya regulación presuntamente es indeterminada”, en su tema 4.3, denominado “Multa por causar molestia o escandalizar en la vía pública”, consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados.

⁷⁷ El treinta de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

lugares públicos o privados⁷⁸. Al respecto, se razonó que los preceptos no describían con suficiente precisión las conductas que prohibían, lo que propiciaba un amplio margen de apreciación de la autoridad para determinar, de manera discrecional y subjetiva, cuáles actos o conductas en concreto serían motivo de sanción, así como el grado de afectación o molestia, lo que generaba incertidumbre para los gobernados, en contravención al principio de taxatividad.

Asimismo, al fallar la diversa acción de inconstitucionalidad 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023⁷⁹, este Alto Tribunal, retomando los argumentos sostenidos en la antes referida acción de inconstitucionalidad 94/2020, declaró la invalidez de diversas normas de leyes de ingresos correspondientes a municipios del Estado de Oaxaca⁸⁰, al considerar que su redacción resultaba en un amplio margen de apreciación de la autoridad para determinar de manera discrecional y subjetiva qué tipo de escándalo, grito, pelea, riña, arrancón, insulto a transeúntes y ruido encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

Finalmente, es oportuno recordar que en la acción de inconstitucionalidad 104/2023 y su acumulada 105/2023⁸¹, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de la fracción V del artículo 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tepantlali, Oaxaca, cuyo contenido era similar al de las normas aquí impugnadas, pues en una porción establecía una sanción por generar escándalos o molestias a las personas, lo cual se consideró que generaba inseguridad jurídica, en torno a qué debía de considerarse como “escándalo” o “molestia”, cuestión que se consideró perteneciente a un aspecto subjetivo de cada persona, atendiendo a su propia estimación, lo que generaba un amplio margen de apreciación a favor del operador jurídico para la actualización del supuesto normativo.

Atento a dichos precedentes, en el caso, las normas cuestionadas también son violatorias del derecho a la seguridad jurídica, por las mismas razones antes referidas, pues describen conductas sancionables con un alto grado de vaguedad, dado lo impreciso de los conceptos utilizados. Es decir, las palabras “escandalizar”, “escándalo”, “molestia” o “perturbar”, tendrán alcances diferentes dependiendo de consideraciones subjetivas por parte de las personas que se estimen afectadas, así como de la autoridad encargada de la aplicación de la norma. De este modo, las normas generan un margen de arbitrariedad que las torna inconstitucionales.”

⁷⁸ Se trataba de los artículos 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Escobedo, y 44, fracción I, numeral 1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nadadores, ambos del Estado de Coahuila de Zaragoza. Los cuales preveían ingresos a favor de los municipios con motivo de la imposición de multas por “[c]ausar escándalos o participar en ellos en lugares públicos o privados”.

⁷⁹ Resuelta el once de diciembre de dos mil veintitrés, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández salvo por las normas alusivas a las conductas de riña, arrancón, gritos, ruidos, peleas y audio alto de vehículos, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.4, denominado “Por escándalos en la vía pública (gritos, peleas, riñas, arrancones, insultar a transeúntes, audio alto en vehículos, ruidos, andar en estado de ebriedad)”.

⁸⁰ A modo de ejemplo, algunas de las normas fueron las siguientes:

Artículo 199, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía del Camino, Distrito de Centro (que establecía sanción “Por escándalo en la vía pública”); artículo 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Cajonos, Distrito de Villa Alta (que establecía sanción por: “Causar escándalos o participar en ellos en lugares públicos”); y artículo 65, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Suchixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca (que establecía sanción por: “Escándalo en la vía pública (gritos, peleas)”).

⁸¹ Resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con consideraciones adicionales y por la invalidez total de los preceptos referidos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Santa Ana, Santa Cruz Itundujia, Santa Cruz Xoxocotlán, Santiago Matatlán y San Esteban Atatlahuca, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 11.1, denominado “Gestos, palabras o frases obscenas, lascivas, indecorosas, altisonantes o denigrantes, así como faltas de respeto, insultos o agravios verbales a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad”.

140. En congruencia con las razones sostenidas por este Tribunal Pleno, reiteradas al resolver las acciones de inconstitucionalidad anteriormente referidas, se estima que en el caso concreto la redacción de las normas que se estudian, resulta en amplio margen de apreciación de la autoridad para determinar de manera discrecional y subjetiva que tipo de escándalo encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.
141. Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a 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.
142. En virtud de lo anterior, este Tribunal Pleno considera procedente declarar la **invalidez** del artículo 163, fracción IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Estado de Oaxaca.

VII. EFECTOS

143. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
144. Atento a ello, **se declara la invalidez** de los siguientes artículos contenidos en las Leyes de Ingresos de los diversos Municipios de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2025, acorde con lo determinado en el apartado VI de este fallo.

1. Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales:

Artículo 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025

2. Infracciones discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad:

Artículo 163, fracción II, incisos j), numeral 2, en la porción normativa “**o a personas con deficiencias mentales**”, y k), numeral 1, en la porción normativa “**con deficiencias mentales**”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

3. Infracciones que restringen la libertad de reunión:

Artículo 81, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

4. Infracciones que causan inseguridad jurídica:

- Artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.
- Artículo 163, fracciones II, incisos g), numeral 11, en las porciones normativas “**resulten ofensivos**” y “**antisociales**”, y n), numeral 9; y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito Centro, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

145. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

146. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, se exhorta al referido órgano legislativo para que, en lo futuro se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad que las normas declaradas inválidas en esta resolución.

147. Finalmente, deberá notificarse el presente fallo a los Municipios involucrados del Estado de Oaxaca, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

148. Por lo antes expuesto, este 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 131, fracción I, 163, fracciones II, incisos g), numeral 11, en sus porciones normativas ‘resulten ofensivos’ y ‘antisociales o’, j), numeral 2, en su porción normativa ‘a personas con deficiencias mentales’, k), numeral 1, en su porción normativa ‘con deficiencias mentales’, y n), numeral 9, y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, y 81, fracciones X y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de enero de dos mil veinticinco.

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 ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Cobros desproporcionados y diferenciados por servicios municipales”, consistente en declarar la invalidez del artículo 131, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra. La señora Ministra Herrerías Guerra anunció voto concurrente.

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 de los temas 2, denominado “Infracciones discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad”, 3, denominado “Infracciones que restringen la libertad de reunión”, y 4, denominado “Infracciones que causan inseguridad jurídica”, en su incisos b), intitulado “Por contener en anuncios ideas que resulten ofensivas o antisociales”, c), intitulado “Por no guardar respeto al público usuario o a los vecinos del lugar

en materia de juegos mecánicos”, y d), intitulado “Por escandalizar en la vía pública y/o alterar el orden público”, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo 163, fracciones II, incisos g), numeral 11, en sus porciones normativas ‘resulten ofensivos’ y ‘antisociales o’, j), numeral 2, en su porción normativa ‘a personas con deficiencias mentales’, k), numeral 1, en su porción normativa ‘con deficiencias mentales’, y n), numeral 9, y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, Distrito del Centro, y 81, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía y Guerrero García, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Infracciones que causan inseguridad jurídica”, en su inciso a), intitulado “Insultar a las autoridades o cuerpos municipales”, consistente en declarar la invalidez del artículo 81, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025. El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz votó en contra.

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 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 a los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

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 apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 2) exhortar al referido órgano legislativo para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. La 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.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 34/2025

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ

PONENTE

MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 34/2025**, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **ocho de diciembre de dos mil veinticinco. CONSTE.**

EYSI8m9+9aI98xcP9Ec2YCS6ODSqnICwN3o8t257H0=