

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 128/2024 y su acumulada 130/2024.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 128/2024 Y SU ACUMULADA 130/2024

PROMOVENTES: PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y JUAN MANUEL ANGULO LEYVA

Colaborador: Juan Antonio Angeles Grande

ÍNDICE TEMÁTICO

Normas impugnadas: Disposiciones contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2024, publicadas en el Periódico Oficial del Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el veinticinco de mayo de dos mil veinticuatro.

	APARTADO	DECISIÓN	PÁGS.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	11-12
II.	PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RECLAMADAS	Se tienen por efectivamente impugnadas las leyes de ingresos de los municipios de La Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, San Andrés Huayápam, Centro, San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec, Santa María Huazolotitlán, Distrito de Jamiltepec, Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	12-15
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	15-16
IV.	LEGITIMACIÓN	El Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos están legitimados y acuden por conducto de quien legalmente los representa.	16-19
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se actualiza la causa de improcedencia interpuesta por el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, ya que se relaciona con el estudio de fondo.	19-20
VI.	ESTUDIO DE FONDO	El análisis de los conceptos de invalidez planteados se dividirá en cuatro temas.	20-72
	I. Reproducción de información que no se relaciona con el derecho de acceso a la información.	Las cuotas aplicables deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos los que reciban el mismo servicio.	21-26
	II. Regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo	Son inconstitucionales las normas que no brindan seguridad jurídica y generan incertidumbre para los gobernados.	26-39

	III. Regulación de conductas que limitan la libertad de reunión	Son inconstitucionales las normas que establecen una infracción que limitan la libertad de reunión.	40-47
	IV. Regulación de conductas discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad	Son inconstitucionales las normas que establecen una infracción discriminatoria en perjuicio de las personas que viven con discapacidad.	47-72
VII.	EFFECTOS	a) La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca. b) Se exhorta al Congreso del Estado a que se abstenga de seguir incurriendo en los mismos vicios de inconstitucionalidad, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas. c) Deberá notificarse el fallo a los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas invalidadas.	72
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 44, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, 95, fracción IV, incisos f) y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, 117, párrafo primero, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec, 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huazolotitlán, Distrito de Jamiltepec, y 89, fracciones I, incisos a), h), j), s) y v), en su porción normativa 'sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal o', II, inciso a), III, inciso e), en su porción normativa 'ocasionar escándalos', y V, incisos c), g), en su porción normativa 'Gritar, insultar o', h), I), en su porción normativa 'Gritar, insultar o', y m), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinticuatro. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos 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.	73

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 128/2024 Y SU ACUMULADA 130/2024

PROMOVENTES: PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y JUAN MANUEL ANGULO LEYVA

Colaborador: Juan Antonio Angeles Grande

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 128/2024 y su acumulada 130/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de disposiciones contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2024.

ANTECEDENTES Y TRAMITE

1. El veinticinco de mayo de dos mil veinticuatro se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca diversos decretos mediante los cuales se expidieron las leyes de ingresos de los municipios de La Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, San Andrés Huayápam, Centro, San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec, Santa María Huazolotitlán, Distrito de Jamiltepec, Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2024¹.
2. El doce y veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro, el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respectivamente, presentaron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de las siguientes disposiciones contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2024, emitidas y promulgadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca:

CONSEJERIA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL	
A. Cobros de multa por organizar bailes públicos	
1. Artículo 95, fracción IV, inciso f), del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro.	
2. Artículo 89, fracción I, apartado v), del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula.	
B. Imposición de multas por causar escandalo en la vía pública	
1. Artículo 95, fracción IV, inciso g), del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro.	
2. Artículo 89, fracción I, inciso a), del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula.	
C. Imposición de multas por causar molestias a personas	
1. Artículo 89, fracción I, inciso h), del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula.	
D. Cobro de multa por expresarse con palabras obscenas	
1. Artículo 89, fracción II, inciso a), del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula.	
E. Cobro de multa por insultar a la autoridad	
1. Artículo 89, fracción V, inciso g), h), l), m), del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula.	
2. Artículo 117, párrafo primero, fracción III, del Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec.	
3. Artículo 44, fracción X, del Municipio de La Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula.	

¹ Consultables en el hipervínculos inserto a continuación:
<http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2024-5-25>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	
a) Cobros desproporcionados por reproducción de información, no relacionada con el derecho de acceso a la información:	
1. Artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huazolotitlán, Distrito de Jamiltepec.	
b) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:	
1. Artículo 44, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula.	
2. Artículo 117, párrafo primero, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec.	
3. Artículos 89, fracciones I, incisos a), h) y j), II, inciso a), III, inciso e), en la porción normativa 'ocasionar escándalos', V, incisos c), g), en la porción normativa 'Gritar, insultar o', I), en la porción normativa 'Gritar, insultar o', de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula.	
c) Infracciones discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad:	
1. Artículo 89, fracción I, incisos s), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.	
d) Establecimiento de infracciones que limitan la libertad reunión:	
1. Artículo 89, fracción I, inciso v), en la porción normativa 'sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal o', de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula.	

3. El Poder Ejecutivo Federal señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 9, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Por su parte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1, 4, 9, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1, 2, 3, 15 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2, 16, 21 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1, 4, 5, 8, 12, 14, 17 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
5. Asimismo, en sus **conceptos de invalidez** los promoventes plantearon que las disposiciones anteriores vulneran los principios de legalidad, seguridad jurídica, proporcionalidad tributaria y taxatividad en materia administrativa sancionadora, así como el derecho a la igualdad y no discriminación, identidad y libertad de reunión. Además, argumentaron lo siguiente:

CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

- **Primer concepto de invalidez.** Los artículos que establecen el cobro de multas por causar escándalo en la vía pública, molestias, expresiones con palabras obscenas e insultos a la autoridad son imprecisas, por lo que violan los principios de **seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de taxatividad**, tutelados por los artículos 14 y 16 constitucionales.
- El órgano legislativo local no realizó la descripción precisa de las conductas consideradas ilícitas a partir de elementos unívocos y ciertos para que la autoridad que aplica las multas, así como los destinatarios de la misma, conozcan sus alcances y consecuencias, por lo que, al ser imprecisas, deben declararse inconstitucionales.
- **Segundo concepto de invalidez.** Los artículos que establecen el cobro de multa por organizar bailes y celebrar fiestas o convivios vulneran el derecho a la **libertad de reunión**, previsto en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que la autoridad municipal no puede condicionar el derecho de reunión por tratarse de actividades que la propia Constitución Federal garantiza a los ciudadanos sin pago alguno.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- **Primer concepto de invalidez.** El artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huazolotitlán, Distrito de Jamiltepec, prevé un cobro injustificado y desproporcionado por la expedición de documentos en copias simples, no relacionados con acceso a la información pública, debido a que no atiende a los costos que verdaderamente le representó al Estado la prestación de esos servicios. Además, no es claro a los sujetos a los que se dirige. Por lo tanto, vulnera el derecho de **seguridad jurídica, así como los principios de proporcionalidad tributaria y legalidad.**
- **Segundo concepto de invalidez.** Los artículos precisados en el inciso **b)** establecen infracciones por realizar escándalo en la vía o espacios públicos, faltas de respeto o insultos a cualquier autoridad, expresarse con palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos, participar en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas, que resultan demasiado amplias y ambiguas, lo que da pauta a que la autoridad administrativa determine, arbitrariamente, cuándo se actualiza el supuesto, por lo que genera **incertidumbre jurídica.**
- Por otra parte, el supuesto relativo a la formación de grupos, que estén causando molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios, no permite conocer plenamente cuándo podría significar una molestia la formación de grupos, sobre todo, teniendo en cuenta que deriva del ejercicio legítimo de la libertad de reunión de las personas.
- Asimismo, no se tiene certeza del tipo de juegos que producen molestias a los vecinos o interrumpen el tránsito vehicular de todo tipo, no distingue si la afectación al tránsito o a la vialidad será momentánea por cierta temporalidad o de modo permanente, y no se precisa el tipo de vía pública que podrá ser afectada.
- **Tercer concepto de invalidez.** El precepto 89, fracción I, inciso s), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, establece una sanción pecuniaria a la persona encargada de la guarda o custodia de un enfermo mental cuando lo deje trasladarse, libremente, en un lugar público de esa municipalidad. Si bien es cierto la disposición tiene una apariencia neutra, también lo es que constituye una **regulación discriminatoria** en contra de las personas con discapacidad mental, que impide el reconocimiento de su dignidad humana, personalidad y capacidad jurídica.
- Dicha regulación se encuentra permeada de prejuicios relacionados con las personas con discapacidad mental, que permite se siga perpetuando una visión de que dicho sector de la población representa un riesgo para sí y para el resto de la sociedad, por lo que deben de ser “cuidadas” por el mero hecho de ostentar tal condición, lo cual resulta discriminatorio en perjuicio de ese colectivo, obstaculizando una igualdad sustantiva.
- Además, el Congreso emplea el término “enfermo mental” para referirse a las personas que viven con alguna discapacidad mental y/o intelectual; diseño lingüístico que hoy día es abiertamente discriminatorio, excluyente y que segrega al mencionado sector de la población y que, a su vez, es contrario al andamiaje constitucional en materia de derechos humanos.
- Por lo que la norma cuestionada no solo trastoca el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que viven con discapacidad mental o intelectual, sino también el reconocimiento de su personalidad jurídica como plenos titulares de derechos fundamentales, pues, dada la configuración normativa del precepto impugnado, se desconoce que dicho colectivo cuenta con capacidad jurídica para conducirse dentro de la sociedad, lo cual es contrario a lo dispuesto por los artículos 1º de la Constitucional Federal y 1 y 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los que 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
- **Cuarto concepto de invalidez.** El diverso 89, fracción I, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, prevé una multa por la celebración de fiestas o convivios en propiedad privada que carezcan del permiso de la autoridad municipal, la cual resulta inconstitucional, pues condiciona el ejercicio del **derecho de reunión** de los habitantes a la autorización respectiva.
- Ello, porque obliga a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad para poder reunirse con motivos de índole social en propiedad privada sin que se utilicen las vías comunes u otros bienes de uso público, que justificaría de algún modo la cuota, lo que confirma la inconstitucionalidad de la contribución, toda vez que ello permite suponer que el cobro y la anuencia municipales se realizarán por el simple hecho de llevar a cabo cualquier fiesta o convivio en espacios particulares, cuestiones que pertenecen, exclusivamente, a la esfera privada de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.

6. El diecisiete y veinticinco de junio de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentadas las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ordenó formar los expedientes y los registró con los números 128/2024 y 130/2024, respectivamente, y los turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
7. El diez de julio de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad y le dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes.
8. El seis y ocho de agosto de dos mil veinticuatro, el Congreso del Estado de Oaxaca y el Poder Ejecutivo local rindieron sus respectivos informes, en donde adujeron la validez formal de las normas por haber sido aprobadas por el Congreso local y emitidas por el Poder Ejecutivo local, y adujeron su validez material en los términos siguientes:

Congreso del estado de Oaxaca

- El hecho de que las normas impugnadas del primer concepto de invalidez de la **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal** y segundo de la **Comisión Nacional de Derechos Humanos** no se encuentren definidos de manera expresa no vulnera el derecho de **seguridad jurídica, en su vertiente de taxatividad**. De un análisis de la Constitución Política del país, no se advierte, como requisito para el legislador ordinario, el que cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones utilizados, pues es parte del ejercicio de la función administrativa del que lleve la ejecución, en apego al control de las garantías de fundamentación y motivación, el desarrollo y precisión del objeto y alcance del mismo, sin que ello genere incertidumbre jurídica.
- Con relación al segundo concepto de invalidez de la **Consejería Jurídica**, se tiene que los artículos que establecen un cobro de multa por organizar bailes y celebrar fiestas o convivios se encuentran relacionados a reuniones de tipo político, por lo que no están prohibiendo las reuniones, ya que las autoridades municipales consideran los permisos para llevarlas a cabo como una forma de mantener el orden y la seguridad jurídica de los demás habitantes; por ello, tampoco vulnera el **principio de igualdad, prohibición ni discriminación**, es decir, que persigue un fin legítimo y resulta necesaria para proteger la seguridad pública y el orden público, inclusive, la salud, entendiéndose que la libertad de reunión no es un derecho absoluto y puede ser restringido mediante la exigencia de responsabilidades ulteriores en aquellos casos en que se afecten los derechos de terceros.
- Respecto del primer concepto de invalidez de la **comisión** actora, se tiene que la disposición citada no vulnera el principio de **proporcionalidad tributaria**, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del país, en virtud de que las tarifas establecidas no son excesivas, sino que están acorde con la capacidad contributiva de los ciudadanos de cada uno de los municipios.

Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca:

- Con relación al primer concepto de invalidez de la **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**, relativo a multas por causar escándalo en la vía pública, molestias, expresarse con palabras obscenas e insultar a la autoridad, se tiene que la actora no realiza un adecuado análisis de las palabras y/o conductas que le causan molestia, toda vez que, en su escrito, se limita a justificar sus razonamientos solo respecto de lo establecido en el texto legal sin ampliar su panorama sobre la finalidad de dicha norma y sin realizar el estudio de los derechos y principios que busca proteger dentro del orden público. Asimismo, debió realizar un análisis respecto del lugar, tiempo o modo en el que se aplican las normas, ya que, si solo se estudian esos extractos de la ley, quedaría en un bagaje, por lo que no es posible observar algún grado excesivo de **imprecisión o confusión**, pues en ellas es clara la conducta y la sanción que será impuesta.
- Respecto del segundo concepto de invalidez de la consejería referida, relativo al cobro de multa por organizar bailes y celebrar fiestas o convivios, se tiene que el Órgano Legislativo previó la importancia con la cual los habitantes de los municipios den avisos a sus autoridades con la finalidad de establecer los parámetros necesarios para el correcto ejercicio del derecho, puesto que el permiso solicitado da como resultado la acreditación del **derecho de reunión** de manera pacífica.

- En lo correspondiente al primer concepto de invalidez de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, relativo a los cobros desproporcionados por reproducción de información no relacionada con el derecho de acceso a la información, se tiene que se demuestra el sentido lógico entre el hecho imponible y la base, ya que, de las leyes materia del presente medio de control, se desprende el correcto razonamiento lógico-jurídico. Además, la actora se concreta en señalar violaciones a derechos humanos y fundamentales, mas no en establecer, concretamente, cómo es que las leyes de ingresos de los municipios, controvertidas en el presente, transgreden los citados preceptos normativos, pues no hace surgir una causa concreta de la desproporción atribuida, ya que ignora el gasto de tinta, papel, electricidad, gasto corriente, insumos de papelería y personal humano; lo anterior, de manera enunciativa, mas no limitativa.
 - Tampoco se vulnera el derecho humano de **acceso a la información** pública, pues se entiende, como tal, la consulta a la información que se encuentra en poder de la autoridad y que esta no imponga un costo por la simple consulta y, en el caso, los cobros que se prevén derivan de la reproducción de constancias de información, sin que puedan considerarse desproporcionados, pues atiende a los gastos por recursos humanos y materiales. La sola mención de que se violentaron derechos constitucionales no es suficiente para formular un agravio, ya que es necesario precisar la manera en que se actualizan los perjuicios a que se refiere y explicar las consecuencias que, en su caso, se hayan producido.
 - En lo que respecta al segundo concepto de invalidez de la comisión actora, relativo a las infracciones que causan **inseguridad jurídica**, se tiene que fue omisa en realizar un adecuado análisis de las palabras y/o conductas que le causan molestia, toda vez que, en su escrito, se limita a justificar sus razonamientos solo respecto de lo establecido en el texto legal sin ampliar su panorama sobre la finalidad de dicha norma y sin realizar el estudio de los derechos y principios que busca proteger dentro del orden público.
 - Con relación al tercer concepto de invalidez de la comisión actora, relativo a las infracciones discriminatorias contra de personas con discapacidad mental, relativo a **“expende bebidas alcohólicas a menores de edad, personas con deficiencias mentales, o que vistan uniformes de las Fuerzas Armadas, de Policía o Tránsito (sic)”**, se tiene que se garantiza su derecho a la salud, pues el legislador ofreció la más amplia tutela para este grupo de protección reforzada para evitar que estos sufran algún tipo de abuso, engaño o fraude por parte de los expendedores, así como cuidar en todo momento la integridad de la persona discapacitada en una cuestión que no merma su dignidad humana ni genera en la persona algún tipo de discriminación, máxime que la hipótesis jurídica se le haría efectiva a aquella persona expendedora de las bebidas alcohólicas y no así, propiamente, a la persona que la padece.
 - Respecto del cuarto concepto de invalidez de la comisión actora, relativo al establecimiento de infracciones que limitan la **libertad de reunión**, se tiene que las autoridades de los tres poderes de gobierno deben asentar mecanismos para proteger los derechos de cada uno de sus habitantes; por ende, resulta procedente la solicitud de permiso, que tiene como finalidad informar a las autoridades que, por conducto de estas, puedan resguardar el orden público. En virtud de ello, al cometerse las infracciones en el mundo fáctico, las consecuencias jurídicas son las sanciones de naturaleza administrativa.
9. El veintiocho y treinta de agosto y el tres de septiembre de dos mil veinticuatro, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca presentaron sus alegatos, respectivamente.
10. Por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil veinticuatro, **se cerró la instrucción** del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política del país², 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³ y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General número 1/2023⁴.

II. PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RECLAMADAS

12. Del escrito inicial de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen como impugnadas las disposiciones siguientes:

1. Ley de Ingresos del Municipio de La Trinidad Vista Hermosa, Teposcolula	
Artículo 44. Se consideran multas las faltas administrativas que cometen los ciudadanos a su bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
(...)	
X. Insultar a las autoridades municipales y/o cuerpos policiales en uso de sus funciones	\$500.00
2. Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro	
Artículo 95. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno Municipal. Por los siguientes conceptos.	
(...)	
IV. Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
(...)	
f) Organizar bailes públicos de cualquier tipo sin el correspondiente permiso de la autoridad municipal;	896.20
g) Provocar escándalo o alarma infundida en cualquier reunión pública que pueda infundir pánico y molestias a los asistentes;	2,688.60
3. Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz, Tuxtepec	
Artículo 117. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
III. Falta de respeto a la autoridad municipal y/o cuerpos policíacos en uso de sus funciones:	\$1,000.00
4. Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huazolotitlán, Jamiltepec	
Artículo 38. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
I. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	\$5.00

² **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: [...]

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

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; [...]

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

⁴ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

I. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; [...].

5. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Tlaxolula	
Artículo 89. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
I. Infracciones o faltas contra la seguridad general:	5,000.00
a) Causar escándalos en lugares públicos que alteren la tranquilidad de las personas;	
(...)	
h) Formar parte de grupos que estén causando molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios;	
(...)	
j) Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de personas y vehículos o que molesten a las personas.	
(...)	
s) Quien tenga la tutela o custodia de un enfermo mental, permita que deambule por lugares públicos o privados perturbando el orden o causando daños	
(...)	
v) Celebrar fiestas o convivios en propiedad privada sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal o cuando como medida de prevención para proteger la salud o seguridad pública se encuentren suspendidos;	
II. Faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia:	5,000.00
a) Expresarse con palabras obscenas o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos;	
III. Faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia:	5,000.00
(...)	
e) perjudicar, ocasionar escándalos , o celebrar ritos distintos al objeto para el que fueron destinados, en el interior de los panteones , o hacer uso indebido de sus instalaciones, como realizar brujerías, hechizos, amarres o demás actos satánicos en tumbas ajenas a las de sus familias o pasillos.	
V. Faltas o infracciones contra la seguridad y tranquilidad de las personas y sus bienes:	3,000.00
(...)	
c) Impedir por cualquier medio la libertad de acción de las personas o el uso y disfrute de un bien al cual se tiene derecho	
(...)	
g) Gritar, insultar o amenazar a cualquiera de los funcionarios públicos municipales.	
h) Ejercer humillación pública en contra de los funcionarios públicos municipales.	
(...)	
l) Gritar, insultar o amenazar a cualquiera de los funcionarios públicos municipales.	5,000.00
m) Ejercer humillación pública en contra de los funcionarios públicos municipales.	

III. OPORTUNIDAD

13. De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, el plazo para promover la acción de inconstitucional es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que una norma general se publique en el medio oficial correspondiente, con la excepción de materia electoral. Asimismo, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

⁵ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

14. En el caso, los decretos impugnados por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se publicaron el veinticinco de mayo de la presente anualidad en el citado Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.
15. Por tal motivo, el plazo para presentar su acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintiséis de mayo al veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro.
16. Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el doce y veinticuatro de junio de dos mil veinticuatro, respectivamente, por lo que resulta claro que se promovieron de forma oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

17. Los promoventes se encuentran legitimados para promover el presente medio de control de constitucionalidad, en términos de los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Política del país⁶, en cuya demanda el Poder Ejecutivo Federal señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 9, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1, 4, 9, 14, 16, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1, 2, 3, 15 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2, 16, 21 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1, 4, 5, 8, 12, 14, 17 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
18. Por otro lado, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos⁷.
19. En el caso, la acción del Poder Ejecutivo Federal está signada por María Estela Ríos Gonzáles, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, expedido por este último el dos de septiembre de dos mil veintiuno.
20. En términos de lo dispuesto en los artículos 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁸ y 10, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal⁹, le corresponde representar al Presidente de la República en las acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o de las entidades federativas.
21. Por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la acción de inconstitucionalidad está signada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de su Presidenta mediante la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del Senado de la República por el período que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

⁶ **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: [...]

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

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; [...]

⁷ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

⁸ **Artículo 43.-** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: [...]

X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; [...].

⁹ **Artículo 10.-** La persona titular de la Consejería tiene las facultades indelegables siguientes: [...]

XIII. Representar a la persona titular de la Presidencia de la República en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...].

22. Dicha servidora pública, en términos de lo dispuesto por el artículo 15, fracciones I y IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁰, así como 18 de su reglamento interno¹¹, ostenta la representación del organismo y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad.
23. En consecuencia, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos están legitimadas para promover la presente acción de inconstitucionalidad, y quienes suscriben los escritos respectivos son en quienes recae la representación legal.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca señala que la acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse porque no existe violación de los artículos 1, 14, 16 y 31, fracción IV, establecidos en la Constitución Política del País, con fundamento en la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 65, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia.
25. Asimismo, el Congreso local cuestionó la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que no contravienen ninguna disposición de la Constitución Federal.
26. Es **infundada** la causa de improcedencia planteada porque el análisis de la constitucionalidad de las normas es justo la materia del estudio de fondo del asunto, pues es necesario analizar los artículos impugnados a la luz del parámetro de regularidad aplicable para determinar su validez o invalidez.
27. Es aplicable, al respecto, la jurisprudencia de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**¹².
28. Al desestimarse la causa de improcedencia hecha valer y al no advertirse alguna de oficio, se procede a examinar los conceptos de invalidez.

VI. ESTUDIO DE FONDO

29. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que, en las normas impugnadas, se establecen tarifas por los servicios de reproducción de información no relacionada con el derecho de acceso a la información que vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, así como el derecho de seguridad jurídica, debido a que no atiende a los costos que, verdaderamente, le representó al Estado la prestación de esos servicios.
30. Asimismo, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la comisión actora sostienen que se imponen multas por causar escándalo, molestias, expresiones con palabras obscenas e insultos a la autoridad, que vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de taxatividad, ya que dichas infracciones son ambiguas, abiertas e imprecisas.
31. En similares términos, los accionantes sostiene que las normas impugnadas establecen el cobro de multas por organizar fiestas, bailes o convivios, que vulneran el derecho a la libertad de reunión, al condicionar su ejercicio a la autorización correspondiente.
32. Por último, la comisión accionante refiere que el cobro de una sanción pecuniaria a la persona encargada de la guarda o custodia de un enfermo mental constituye una regulación discriminatoria en contra de las personas con discapacidad mental e impide el reconocimiento de su dignidad humana, personalidad y capacidad jurídica.
33. Atento a esos planteamientos y con la finalidad de tener un panorama íntegro del problema que entraña el presente medio de control constitucional, este Tribunal Pleno analiza dichos supuestos en apartados distintos:

TEMA I. Reproducción de información no relacionada con el derecho de acceso a la información

34. En el **primer concepto de invalidez**, la comisión accionante impugna el artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huazolotitlán, Distrito de Jamiltepec, Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2024.

¹⁰ **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 [...]

¹¹ **Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

¹² La **jurisprudencia P.J. 36/2004** de la novena época con registro digital 181395, emitida por este Tribunal Pleno se encuentra publicada en la página 865 del tomo XIX, correspondiente a junio de 2004 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

35. El contenido de la norma impugnada en estos conceptos de invalidez de la accionante es el siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huazolotitlán	
Artículo 38. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
I. Copias simples de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	\$5.00

36. Al respecto, la comisión señala que la norma impugnada prevé un cobro por la **expedición de copias simples**, no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública, que no atiende a los costos reales del servicio prestado, por lo que se vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del país. Además, no es claro a los sujetos a los que se dirige, por lo que vulnera el derecho de seguridad jurídica.
37. Previo a analizar los argumentos del accionante, es necesario precisar que es criterio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las disposiciones que no están vinculadas a los procedimientos de acceso a la información pública no deben analizarse a la luz del principio de gratuidad en materia de acceso a la información, sino en función al principio de proporcionalidad tributaria¹³.
38. En el caso, la norma impugnada no precisa si lo gravado se relaciona con dicho derecho. Tampoco de la lectura integral de la ley de ingresos impugnada se advierte que existan otras normas que establezcan, con absoluta certeza, que lo gravado se relaciona con el derecho de acceso a la información, por lo que la disposición impugnada se analizará a la luz de los principios de justicia tributaria.
39. Los alcances de los principios de justicia tributaria, derivados del artículo 31, fracción IV, de la Constitución 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 93/2020¹⁴, 75/2021¹⁵, 22/2022¹⁶ y, de manera reciente, en las acciones de inconstitucionalidad 19/2023¹⁷, 54/2023¹⁸, 55/2023¹⁹ y recientemente en la 50/2023²⁰.

¹³ Similar estudio realizó el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad **27/2021** y su acumulada **30/2021** en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, **35/2021** en sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, **105/2020** en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, **93/2020** en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte y **107/2020** en sesión de trece de octubre de dos mil veinte.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en el tema que en este asunto se retoma, relativo a la expedición de copias simples y copias certificadas.

¹⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la fracción I del artículo 52 en estudio y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del sesenta y seis al setenta y nueve, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en el tema que en este asunto se retoma, relativo a la expedición de copias simples y copias certificadas.

¹⁶ Resuelta en sesión de veinticinco de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, apartándose de diversos párrafos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de diversos párrafos, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de algunos párrafos, Pérez Dayán separándose de diversas disposiciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con razones adicionales.

¹⁷ Resuelta en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, en el tema que en este asunto se retoma, relativo a la búsqueda y reproducción de información no relacionada con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

¹⁸ Resuelta en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, en el tema que en este asunto se retoma, relativo a la búsqueda y reproducción de información no relacionada con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

¹⁹ Resuelta en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, en el tema que en este asunto se retoma, relativo a la búsqueda y reproducción de información no relacionada con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

²⁰ Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de ocho votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, y Presidenta Piña Hernández, en el tema que en este asunto se retoma, relativo a la búsqueda y reproducción de información no relacionada con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

40. En estos 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.
41. Lo anterior, porque 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 tributarios, 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.
42. 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**²¹ y **DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA**²².
43. Al respecto, en las acciones referidas se destacó que la solicitud de **copias simples** y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo que se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.
44. Además, consiste en la mera reproducción de documentos, en la que, para su obtención, se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado.
45. También se destacó que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado 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.
46. Con base en ello, no existe una relación razonable con el costo del servicio prestado por lo que se refiere al cobro de **copias simples**, que no se relacionan con el derecho de acceso a la información, y que establece un costo de **\$5.00** (cinco pesos 00/100 moneda nacional) en la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huazolotitlán.
47. Asimismo, se advierte también que se actualiza la vulneración al principio de seguridad jurídica, garantizado en los artículos 14 y 16 constitucionales, al no determinarse si dicho servicio es por un documento completo o por cada página o cara, lo que pudiera dar lugar a arbitrariedades en el cobro respectivo, ya que se deja a la discrecionalidad de la autoridad su determinación.
48. En consecuencia, al resultar parcialmente fundado el primer concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo procedente es **declarar la invalidez** del artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huazolotitlán, Distrito de Jamiltepec, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

TEMA II. Regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo

49. En el primer y segundo concepto de invalidez, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, impugnaron, de las leyes de ingresos municipales, los artículos 95, fracción IV, inciso g), de San Andrés Huayápam, Centro, 117, párrafo primero, fracción III, de San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec, 89, fracciones I, incisos a), h) y j), II, inciso a), III, inciso e), en la porción normativa 'ocasionar escándalos', V, incisos c), g), en la porción normativa 'Gritar, insultar o', h) I), en la porción normativa 'Gritar, insultar o', y m), de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, y 44, fracción X, de La Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2024.

²¹ La jurisprudencia P./J. 2/98 emitida por este Tribunal Pleno se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital 196934.

²² La jurisprudencia P./J. 3/98 emitida por este Tribunal Pleno se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital 196933.

50. El contenido conjunto de las normas impugnadas en estos conceptos de invalidez de los accionantes es el siguiente:

1. Ley de Ingresos del Municipio de La Trinidad Vista Hermosa, Teposcolula	
Artículo 44. Se consideran multas las faltas administrativas que cometen los ciudadanos a su bando de Policía y Gobierno, por los siguientes conceptos:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
(...)	
X. Insultar a las autoridades municipales y/o cuerpos policiales en uso de sus funciones	\$500.00
2. Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro	
Artículo 95. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno Municipal. Por los siguientes conceptos.	
(...)	
IV. Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
(...)	
g) Provocar escándalo o alarma infundida en cualquier reunión pública que pueda infundir pánico y molestias a los asistentes;	2,688.60
3. Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz, Tuxtepec	
Artículo 117. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
III. Falta de respeto a la autoridad municipal y/o cuerpos policiales en uso de sus funciones:	\$1,000.00
4. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Tlaxcolula	
Artículo 89. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
I. Infracciones o faltas contra la seguridad general:	5,000.00
a) Causar escándalos en lugares públicos que alteren la tranquilidad de las personas;	
(...)	
h) Formar parte de grupos que estén causando molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios;	
(...)	
j) Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de personas y vehículos o que molesten a las personas.	
(...)	
II. Faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia:	5,000.00
a) Expresarse con palabras obscenas o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos;	
III. Faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia:	5,000.00
(...)	
e) perjudicar, ocasionar escándalos , o celebrar ritos distintos al objeto para el que fueron destinados, en el interior de los panteones , o hacer uso indebido de sus instalaciones, como realizar brujerías, hechizos, amarres o demás actos satánicos en tumbas ajenas a las de sus familias o pasillos.	
V. Faltas o infracciones contra la seguridad y tranquilidad de las	

personas y sus bienes:	3,000.00
(...)	
c) Impedir por cualquier medio la libertad de acción de las personas o el uso y disfrute de un bien al cual se tiene derecho	
(...)	
g) Gritar, insultar o amenazar a cualquiera de los funcionarios públicos municipales.	
h) Ejercer humillación pública en contra de los funcionarios públicos municipales.	
(...)	
l) Gritar, insultar o amenazar a cualquiera de los funcionarios públicos municipales.	5,000.00
m) Ejercer humillación pública en contra de los funcionarios públicos municipales.	

51. Al respecto, los accionantes sostienen que las normas impugnadas, que establecen infracciones por realizar escándalo, molestias, faltas de respeto o insultos a cualquier autoridad, expresiones con palabras altisonantes y señas obscenas en lugares públicos y juegos de cualquier índole en la vía pública, resultan demasiado amplias y ambiguas, lo que da pauta a que la autoridad administrativa determine, arbitrariamente, cuándo se actualiza el supuesto, por lo que genera incertidumbre jurídica y violan los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de taxatividad, tutelados por los artículos 14 y 16 constitucionales.
52. Asimismo, el supuesto relativo a la formación de grupos, que estén causando molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios, no permite conocer, plenamente, cuándo podría significar una molestia la formación de grupos, sobre todo, teniendo en cuenta que deriva del ejercicio legítimo de la libertad de reunión de las personas.
53. Al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad **47/2019 y su acumulada 49/2019²³ y 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022²⁴** y, recientemente, la **106/2023²⁵**, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró las consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 4/2006²⁶**, en la que reconoció que el derecho administrativo sancionador posee, como objetivo, garantizar a la colectividad, en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados; cuestión en la que va inmerso el interés colectivo. En esos términos, **la sanción administrativa cumple, en la ley y en la práctica, distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.**

²³ Resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar 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 sus partes 1, denominada "Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas el respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad", y 5, denominada "Por dormir en la vía pública".

²⁴ Resuelta en sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, 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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.4, denominado "Análisis de las normas que prevén la regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo", respecto de declarar la invalidez del artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, reformados mediante los decretos publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el seis de abril de dos mil veintidós.

²⁵ 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, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "Regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo", consistente en declarar la invalidez de los artículos 80, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Jacatepec, Distrito de Tuxtepec, y 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Mixtepec, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

²⁶ Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza, y Presidente en funciones Díaz Romero, se aprobaron los Resolutivos Primero y Segundo.

54. Asimismo, 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.
55. Además, 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 la 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.
56. Así, se apuntó que, no obstante el crecimiento en la utilización del poder de la 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 esta Suprema Corte crear una esfera garantista que proteja, de manera efectiva, los derechos fundamentales**.
57. En este tenor, se reconoció 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**²⁷, 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 solo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza**²⁸.
58. En ese sentido, como se señaló en la **acción de inconstitucionalidad 88/2021**²⁹, de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Federal³⁰ y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³¹, se tiene que el principio de legalidad se establece como un límite a la libertad de configuración del legislador en materia penal, el cual aplica de manera estricta. Este principio tiene una **vertiente o subprincipio 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*).
59. 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.

²⁷ Siendo aplicable la **jurisprudencia P.J. 99/2006**, de rubro: **"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO"**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, registro 174488.

²⁸ Atendiendo al criterio contenido 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 el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 60, noviembre de 2008, tomo II, página 897, registro 2018501).

²⁹ 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.

³⁰ **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.

³¹ **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.

60. Asimismo, se señaló que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado³². Lo que se busca no es validar las normas solo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello resulta imposible, sino 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 norma³³.
61. Por lo anterior, como se precisó, 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.
62. Ahora bien, en términos generales, las normas impugnadas establecen sanciones en el orden administrativo por causar escándalo y molestias a las personas, así como insultos a la autoridad y, en el caso concreto, señalan lo siguiente:
- a) "Provocar **escándalo** o alarma infundida en cualquier reunión pública que pueda infundir pánico y molestias a los asistentes", "Causar escándalos en lugares públicos que alteren la tranquilidad de las personas" y "ocasionar escándalos, en el interior de los panteones".
 - b) "Formar parte de grupos que estén causando **molestias** a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios", "Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de personas y vehículos o que molesten a las personas", "Expresarse con palabras obscenas o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos", e "Impedir por cualquier medio la libertad de acción de las personas o el uso y disfrute de un bien al cual se tiene derecho".
 - c) "Gritar, **insultar** o amenazar a cualquiera de los funcionarios públicos municipales", "Ejercer humillación pública en contra de los funcionarios públicos municipales", "Gritar, insultar o amenazar a cualquiera de los funcionarios públicos municipales" y "Ejercer humillación pública en contra de los funcionarios públicos municipales".
63. Como se precisó, entre otras, en las **acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022 y 106/2023**, dichas normas se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.
64. 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 ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

³² Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien [...] la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinitud de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» [...] Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*. p. 120.

³³ En este mismo sentido, la 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 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. CXCLII/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.

65. Por su parte, al resolver el **amparo directo 28/2010**³⁴, la 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.
66. 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 comunidad.³⁵
67. Se dijo que, en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad, mientras 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.
68. 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**³⁶.
69. 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 simbólicas³⁷.
70. En ese sentido, se precisó que, tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia³⁸.
71. 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 y, en concreto, en el ámbito de la justicia cívica aquellas expresiones y manifestaciones 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.**
72. 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 palabra, obra, seño o gesto encuadraría en los supuestos para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.
73. 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.
74. En el caso, no pasa desapercibido que las fracciones h) y j) del artículo 89 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Tlaxolula, inciden también en el derecho de reunión y de los particulares a hacer uso de espacios públicos diversos para ejercer su derecho humano a la cultura física y a la práctica de deportes; sin embargo, resulta innecesario su análisis a la luz de dichos principios, pues ambos se relacionan con la falta de certeza jurídica respecto de la apreciación del concepto de causas de molestia.

³⁴ Resuelto el veintitrés de noviembre de dos mil once por 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.

³⁵ 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).

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

75. En consecuencia, lo procedente es **declarar la invalidez**, de las leyes de ingresos municipales, de los artículos 95, fracción IV, inciso g), de San Andrés Huayápam, Centro, 117, párrafo primero, fracción III, de San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec, 89, fracciones I, incisos a), h) y j), II, inciso a), III, inciso e), en la porción normativa 'ocasionar escándalos', V, incisos c), g), en la porción normativa 'Gritar, insultar o', h), I), en la porción normativa 'Gritar, insultar o', y m), de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, y 44, fracción X, de La Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024.

TEMA III. Regulación de conductas que limitan la libertad de reunión

76. En el segundo y cuarto concepto de invalidez, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, impugnaron las leyes de ingresos municipales, en sus artículos 95, fracción IV, inciso f), de San Andrés Huayapam, Centro, y 89, fracción I, inciso v), de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, cuyo contenido es el siguiente:

1. Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Centro	
Artículo 95. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su Bando de Policía y Gobierno Municipal. Por los siguientes conceptos.	
(...)	
IV. Son infracciones que afectan el orden público, la seguridad y la moral de las personas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
(...)	
f) Organizar bailes públicos de cualquier tipo sin el correspondiente permiso de la autoridad municipal;	896.20
2. Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán	
Artículo 89. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
I. Infracciones o faltas contra la seguridad general:	5,000.00
v) Celebrar fiestas o convivios en propiedad privada sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal o cuando como medida de prevención para proteger la salud o seguridad pública se encuentren suspendidos;	
(...)	

77. Al respecto, la consejería actora precisó que el artículo impugnado establece el cobro de una multa por organizar bailes y celebrar fiestas o convivios, lo que vulnera el derecho a la libertad de reunión previsto en el artículo 9 de la Constitución Política del país, 11 y 15, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que la autoridad municipal no puede condicionar el derecho de reunión por tratarse de actividades que la propia Constitución Política garantiza a los ciudadanos sin pago alguno.
78. Por su parte, la comisión actora precisó que el artículo impugnado prevé una multa por la celebración de fiestas o convivios en propiedad privada que carezcan del permiso de la autoridad municipal, la cual resulta inconstitucional, pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes a la autorización respectiva, lo cual obliga a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad para poder reunirse con motivos de índole social en propiedad privada, sin que se utilicen las vías comunes u otros bienes de uso público, que justificaría de algún modo la cuota.

79. Entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad **34/2019**³⁹, **95/2020**⁴⁰, **21/2021**⁴¹ y **27/2021**⁴², 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 al derecho de libertad de reunión.
80. 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 lícito⁴³. Adicionalmente, se toma en cuenta el criterio de la 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 distinta⁴⁴, 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.
81. 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.
82. En el ámbito internacional, el derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 20, punto 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual 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 Humanos⁴⁵.

³⁹ Fallada el dos de diciembre de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al derecho a la intimidad y libertad de reunión.

⁴⁰ Fallada el veintidós de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴¹ Resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández quien anunció voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴² Resuelta el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones.

⁴³ **Art. 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

⁴⁴ Criterio contenido en la Tesis Aislada 1a. LIV/2010 de rubro y texto: **LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.** El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero 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. 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. **Datos de localización:** Primera Sala. Novena Época. Registro digital: 164995. Derivada del Amparo en revisión 2186/2009. 13 de enero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

⁴⁵ **Artículo 20. 1.** Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Artículo 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Derecho de reunión. Artículo XXI. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Artículo 15. Derecho de Reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

83. 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.
84. 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.
85. 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 éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.
86. 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 país⁴⁶. 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.
87. 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.
88. 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.
89. De la lectura integral de los artículos transcritos, se advierte que establecen el cobro de una multa por **"organizar bailes públicos sin el correspondiente permiso de la autoridad municipal"**, así como por **"celebrar fiestas o convivios en propiedad privada sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal"**.
90. En consecuencia, las disposiciones impugnadas resultan **inconstitucionales** al establecer el cobro de una multa por la celebración de los eventos sociales antes mencionados sin permiso de la autoridad municipal, pues condicionan el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dichos municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional⁴⁷.
91. Lo anterior, máxime que las disposiciones impugnadas no regulan autorizaciones para eventos o reuniones públicas que, por su naturaleza, indiquen ánimo de lucro⁴⁸.
92. En iguales términos, las disposiciones del municipio de Santiago Matatlán no delimitan los alcances de la expresión "o cuando como medida de prevención para proteger la salud o seguridad pública se encuentren suspendidos", lo que permite la discrecionalidad de la autoridad que aplicará la norma, por lo que vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad.

⁴⁶ **Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

⁴⁷ No pasa inadvertido que, en sesión de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, al resolverse la acción de inconstitucionalidad **21/2021**, este Tribunal Pleno determinó suprimir el estudio relativo al principio de proporcionalidad tributaria, al considerar que la invalidez de las disposiciones se sustentaba sólo con la violación al derecho de libertad de reunión. Por esas razones, en el presente asunto tampoco se realiza dicho análisis.

⁴⁸ Similar distinción realizó este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad **95/2020**, en la que se determinó que el artículo que establecía el cobro para la realización de eventos de *"carreras de caballos, rodeos, jaripeo y similares"* constituía una autorización para eventos y reuniones públicas que por su naturaleza indicaban ánimo de lucro, de ahí que no le eran aplicables las consideraciones relativas a la violación al derecho de libertad de reunión tratándose de eventos particulares. No obstante, se declaró su invalidez por transgredir al derecho de seguridad jurídica, ya que su redacción no generaba certeza respecto de los eventos públicos que causarían el derecho ahí contemplado.

93. En consecuencia, lo procedente es declarar la **invalidéz** de las leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca, en sus artículo 95, fracción IV, inciso f), de San Andrés Huayapam, Centro, y 89, fracción I, inciso v), de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, para el Ejercicio Fiscal 2024.

TEMA IV. Regulación de conductas discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad

94. En el tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 89, fracción I, inciso s), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, cuyo contenido es el siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Tlacolula	
Artículo 89. El Municipio percibe ingresos, por las siguientes faltas administrativas:	
CONCEPTO	CUOTA EN PESOS
I. Infracciones o faltas contra la seguridad general:	5,000.00
s) Quien tenga la tutela o custodia de un enfermo mental, permita que deambule por lugares públicos o privados perturbando el orden o causando daños	

95. La comisión accionante señala que el artículo impugnado establece una sanción pecuniaria para la persona encargada de la guarda o custodia de un “enfermo mental” cuando lo deje trasladarse libremente en un lugar público o privado, perturbando el orden o causando daños. Si bien tiene una apariencia neutra, constituye una regulación permeada de estereotipos y estigmas en torno a las personas con discapacidad mental. En consecuencia, se erige como una norma discriminatoria que impide el reconocimiento de la dignidad humana de las personas con discapacidad.
96. Aduce que la regulación permite que se siga perpetuando una visión de que las personas con discapacidad mental representan un peligro o riesgo para sí y para el resto de la sociedad, por lo que siempre deben ser “cuidadas”, lo cual resulta discriminatorio, obstaculizando una igualdad sustantiva.
97. Lo anterior impide que las personas con discapacidad mental tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad, afectando el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales. Así, la norma se aleja del modelo de los derechos humanos de las personas con discapacidad.
98. Al resolver, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 81/2023, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que 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 personas⁴⁹.

⁴⁹ **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.

99. 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.
100. 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 enfermedades⁵⁰.
101. 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 humanos⁵¹.
102. 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 operativa⁵².
103. 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)⁵³.

⁵⁰ 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 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 atenuan 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.

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ **Artículo 3. Principios generales.**

Los principios de la presente Convención serán:

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

104. 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 cotidianas⁵⁴.
105. Para ello, la Convención⁵⁵ 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.
106. En ese sentido, las personas con discapacidad pueden auxiliarse de apoyos y salvaguardias 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 voluntad⁵⁶, pues, incluso en los casos que requieran apoyos más intensos, siempre debe atenderse a la mejor interpretación posible de la voluntad y preferencias de la persona y no así a su interés superior⁵⁷.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ **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. [...].

⁵⁶ 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 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.

⁵⁷ 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.

107. 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.
108. 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 Convención⁵⁸.
109. Así, destaca el vínculo que tiene el reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídicas con el derecho a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad, que se encuentra regulado en el artículo 19 de la Convención⁵⁹, 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 ésta⁶⁰.
110. 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.
111. El derecho amparado en el artículo 19 está muy arraigado en el derecho internacional de los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos destaca, en el diverso 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 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. La libertad de circulación, 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 persona⁶¹.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ **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; [...].

⁶⁰ 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 cuentan 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; [...]."

⁶¹ 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.

112. De esta manera, el modelo social de la discapacidad promulga que 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.
113. Por su parte, el artículo 1° constitucional⁶² 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.
114. La 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.
115. 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–.
116. 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 a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social sin que exista una justificación objetiva para ello.
117. 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 situación⁶³.

⁶² **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.

⁶³ 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 diferencias 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 desproporcionado 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.

118. 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.
119. 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 similar⁶⁴.
120. 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.
121. La noción de igualdad deriva, directamente, de la unidad de la 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 inferioridad⁶⁵.
122. 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 esta, destacando que no toda diferencia de trato es discriminatoria, pues solo lo será aquella que sea arbitraria y redunde en detrimento de los derechos humanos⁶⁶.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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 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.

⁶⁶ 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 incursos 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.

123. 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.*
124. La Convención, en sus artículos 3, 5 y 12⁶⁷, 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 ella⁶⁸, tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida⁶⁹, 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.

67

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.

68

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 derroquen 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”.

69

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

125. Para gozar de un igual reconocimiento como persona ante la ley, la Convención reafirma que las personas con discapacidad tienen personalidad y capacidad jurídicas en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones que el resto de las personas.
126. La Convención⁷⁰ 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.
127. Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷¹ 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 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.
128. Por otro lado, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad⁷² 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.*

⁷⁰ **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; [...].

⁷¹ Observación General número 6, *Sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 18, incisos a), b), c) y d).

⁷² **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. [...].

129. Este Alto Tribunal también se ha pronunciado respecto a los derechos de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad. La Primera Sala ha señalado que la regulación jurídica internacional y nacional sobre personas con discapacidad tiene como última finalidad evitar la 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 discriminación⁷³. 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.
130. 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 norma⁷⁴.
131. En el caso concreto del artículo impugnado, prevé una multa de \$5,000 (cinco mil pesos 00/100 moneda nacional) a quien tenga la tutela o custodia de un enfermo mental y permita que deambule por lugares públicos o privados, perturbando el orden o causando daños.
132. Este Tribunal Pleno considera importante precisar que la norma impugnada, en primer lugar, se encuentra inserta en una ley de ingresos municipal, cuyo objeto es establecer los ingresos que percibirá la hacienda municipal por un ejercicio fiscal anualizado determinado. Por ello, su destinatario principal es la policía que aplicará la multa y, en ese caso, recaudará el ingreso previsto. En segundo lugar, la norma impugnada regula la conducta de las personas encargadas del cuidado de personas con alguna "enfermedad mental", no así directamente de quienes padecen de alteraciones neuronales o conductuales que, en su interacción social, se encuentran con barreras para la inclusión plena, efectiva e igualitaria.⁷⁵

⁷³ 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.

⁷⁴ 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 reparatorios 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.

⁷⁵ **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. [...].

133. Por ello, debe privilegiarse el análisis sustantivo 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. No puede, en este punto, pasarse por alto que la norma no se dirige a personas con discapacidad, sino que parte de considerarlas *enfermas mentales*, sanciona a las personas encargadas de su cuidado, como si las personas con discapacidad fueran inimputables y, finalmente, prohíbe y penaliza su libre traslado, 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.
134. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple 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 constitucional⁷⁶.
135. Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la norma no cumple una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, pues a través de la sanción dirigida hacia las personas que cuiden a quienes “padezcan de una enfermedad mental” no se observa algún propósito válido, sino, más bien, un apercibimiento que promueve la restricción en la libertad de tránsito de las personas con discapacidad e 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, incluidos su personalidad y capacidad jurídicas, en condiciones de igualdad y en todos los ámbitos de su vida.
136. Lo anterior deriva del hecho de que la norma deja de reconocer la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad intelectual y toma un enfoque paternalista de la discapacidad, que ya ha quedado superado, pues limita su derecho de libre tránsito al sujetarlo a la “supervisión o permiso” de diversa persona, mermando, con ello, su independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que impacta en su dignidad humana.
137. De esta forma, el hecho de tener una discapacidad intelectual no debe ser motivo para no reconocer la capacidad jurídica de las personas y sustituir su voluntad, sino que, de ser necesario, se les debe brindar un sistema de apoyos que sean proporcionales a sus requerimientos con la finalidad de facilitar el ejercicio de su capacidad jurídica y su inclusión en la sociedad, evitando perpetuar su segregación.

⁷⁶ 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.

138. Así, la norma transgrede el principio de igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1° constitucional y, al no haber superado la primera grada del escrutinio estricto, se **declara su invalidez**.
139. Finalmente, como ya se adelantó, si bien la norma refiere a personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera que no resulta factible el análisis oficioso de una consulta previa, derivado de que el diseño de la norma, al tratarse de una sanción administrativa de carácter pecuniario, impacta únicamente de manera directa a las personas “encargadas de la guarda o custodia”, no así a las personas con discapacidad.

VII. EFECTOS

140. El artículo 73, en relación con los artículos 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.
141. **Fecha a partir de la cual surtirá sus efectos la declaratoria de invalidez:** La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca.
142. **Exhorto:** Este Pleno de la Suprema Corte exhorta al Congreso del Estado a que se abstenga de seguir incurriendo en los mismos vicios de inconstitucionalidad, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.
143. **Notificaciones:** Deberá notificarse el fallo a las partes y a los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas invalidadas.

VIII. DECISIÓN

144. Por lo antes expuesto, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 44, fracción X, de la Ley de Ingresos del **Municipio de La Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula**, 95, fracción IV, incisos f) y g), de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro**, 117, párrafo primero, fracción III, de la Ley de Ingresos del **Municipio San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec**, 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santa María Huazolotitlán, Distrito de Jamiltepec**, y 89, fracciones I, incisos a), h), j), s) y v), en su porción normativa ‘sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal o’, II, inciso a), III, inciso e), en su porción normativa ‘ocasionar escándalos’, y V, incisos c), g), en su porción normativa ‘Gritar, insultar o’, h), I), en su porción normativa ‘Gritar, insultar o’, y m), de la Ley de Ingresos del **Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula**, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinticuatro.

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

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

Notifíquese mediante oficio a las partes, así como a los municipios encargados de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las disposiciones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Esquivel Mossa se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado “Reproducción de información no relacionada con el derecho de acceso a la información”, consistente en declarar la invalidez del artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Huazolotitlán, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024. La señora Ministra Esquivel Mossa se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con precisiones, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales y por la invalidez total del artículo 89, fracción V, incisos g) y l), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto de su tema II, denominado “Regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 44, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Trinidad Vista Hermosa, Distrito de Teposcolula, 117, párrafo primero, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec, y 89, fracción V, incisos g), en su porción normativa ‘Gritar, insultar o’, h), l), en su porción normativa ‘Gritar, insultar o’, y m), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con precisiones, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales y por la invalidez total del artículo 89, fracción III, inciso e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de su tema II, denominado “Regulación indeterminada de conductas sancionables en el ámbito administrativo”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 95, fracción IV, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, y 89, fracciones I, incisos a), h) y j), II, inciso a), III, inciso e), en su porción normativa ‘ocasionar escándalos’, y V, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024. La señora Ministra Esquivel Mossa se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, denominado “Regulación de conductas que limitan la libertad de reunión”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 95, fracción IV, inciso f), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huayápam, Distrito del Centro, y 89, fracción I, inciso v), en su porción normativa ‘sin contar con el debido permiso de la autoridad municipal o’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024. La señora Ministra Esquivel Mossa se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf separándose de los párrafos 133 y 139, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, denominado “Regulación de conductas discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad”, consistente en declarar la invalidez del artículo 89, fracción I, inciso s), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2024. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Esquivel Mossa se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta 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 la presente sentencia a los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas. La señora Ministra Esquivel Mossa estuvo ausente durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Batres Guadarrama y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa estuvo ausente durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Esquivel Mossa estuvo ausente durante esta votación.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 128/2024 y su acumulada 130/2024, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.