

PERIODICO OFICIAL

ORGANO DEL GOBIERNO
ESTADO LIBRE Y



CONSTITUCIONAL DEL
SOBERANO DE OAXACA

Registrado como artículo de segunda clase de fecha 23 de diciembre del año 1921

TOMO
CVIII

OAXACA DE JUÁREZ, OAX., ENERO 17 DEL AÑO 2026.

No. 3

GOBIERNO DEL ESTADO PODER JUDICIAL QUINTA SECCIÓN

SUMARIO

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SENTENCIA.- DE FECHA VEINTIUNO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTICINCO, DICTADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVA A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2025, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH).

<div><div>PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN</div><div>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2025</div><div>PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)</div><div>PONENTE: MINISTRO GIOVANNI AZAEL FIGUEROA MEJÍA</div><div>SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO</div><div>COLABORARON: SALMA GABRIELA TEODOSIO VIVEROS JUAN IGNACIO ÁLVAREZ</div></div> <div>ÍNDICE TEMÁTICO</div> <table><tr><th>Apartado</th><th>Criterio y decisión</th><th>Pág.</th></tr><tr><td>I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA</td><td></td><td>2</td></tr><tr><td>II. COMPETENCIA</td><td>El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.</td><td>8</td></tr><tr><td>III. OPORTUNIDAD</td><td>El escrito inicial es oportuno.</td><td>9</td></tr><tr><td>IV. LEGITIMACIÓN</td><td>El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.</td><td>9</td></tr><tr><td>V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS</td><td>Se tienen por efectivamente impugnadas diversas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Guadalupe Etla, y Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Oaxaca, ambos para el ejercicio fiscal 2025.</td><td>10</td></tr><tr><td>VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</td><td>La CNDH si aduce violaciones a la Constitución Federal y para determinar si estas existen o no, es necesario analizar el fondo del asunto, por lo que la causal de improcedencia se desestima.</td><td>11</td></tr><tr><td>VII. ESTUDIO DE FONDO</td><td></td><td></td></tr><tr><td>VII.1. Multa a juegos de apuestas en espacios públicos</td><td>Se estudian las vulneraciones aducidas por la CNDH al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en función de que el poder legislativo del Estado de Oaxaca no es competente para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos. El Tribunal Pleno reconoce dicho concepto de invalidez como fundado y procede a declarar la invalidez del artículo 96, fracción XIX de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla.</td><td>12</td></tr><tr><td>VII.2. Cobro diferenciado para emisión del certificado médico</td><td>Se estudia la vulneración aducida por la CNDH a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, reconocidos en la Constitución Federal, en razón de que, la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo prevé cobros desproporcionados y diferenciados respecto a personas detenidas. El Tribunal Pleno reconoce fundado dicho argumento y procede a declarar la invalidez del</td><td>20</td></tr></table>			Apartado	Criterio y decisión	Pág.	I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA		2	II. COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8	III. OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	9	IV. LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	9	V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se tienen por efectivamente impugnadas diversas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Guadalupe Etla, y Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Oaxaca, ambos para el ejercicio fiscal 2025.	10	VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	La CNDH si aduce violaciones a la Constitución Federal y para determinar si estas existen o no, es necesario analizar el fondo del asunto, por lo que la causal de improcedencia se desestima.	11	VII. ESTUDIO DE FONDO			VII.1. Multa a juegos de apuestas en espacios públicos	Se estudian las vulneraciones aducidas por la CNDH al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en función de que el poder legislativo del Estado de Oaxaca no es competente para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos. El Tribunal Pleno reconoce dicho concepto de invalidez como fundado y procede a declarar la invalidez del artículo 96, fracción XIX de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla.	12	VII.2. Cobro diferenciado para emisión del certificado médico	Se estudia la vulneración aducida por la CNDH a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, reconocidos en la Constitución Federal, en razón de que, la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo prevé cobros desproporcionados y diferenciados respecto a personas detenidas. El Tribunal Pleno reconoce fundado dicho argumento y procede a declarar la invalidez del	20
Apartado	Criterio y decisión	Pág.																														
I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA		2																														
II. COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8																														
III. OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	9																														
IV. LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	9																														
V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se tienen por efectivamente impugnadas diversas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Guadalupe Etla, y Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Oaxaca, ambos para el ejercicio fiscal 2025.	10																														
VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	La CNDH si aduce violaciones a la Constitución Federal y para determinar si estas existen o no, es necesario analizar el fondo del asunto, por lo que la causal de improcedencia se desestima.	11																														
VII. ESTUDIO DE FONDO																																
VII.1. Multa a juegos de apuestas en espacios públicos	Se estudian las vulneraciones aducidas por la CNDH al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en función de que el poder legislativo del Estado de Oaxaca no es competente para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos. El Tribunal Pleno reconoce dicho concepto de invalidez como fundado y procede a declarar la invalidez del artículo 96, fracción XIX de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla.	12																														
VII.2. Cobro diferenciado para emisión del certificado médico	Se estudia la vulneración aducida por la CNDH a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, reconocidos en la Constitución Federal, en razón de que, la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo prevé cobros desproporcionados y diferenciados respecto a personas detenidas. El Tribunal Pleno reconoce fundado dicho argumento y procede a declarar la invalidez del	20																														

		artículo 82, numeral I, fracción III, incisos a), de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo. Al no haberse alcanzado la mayoría calificada para la invalidez del artículo 82, numeral I, fracción III, incisos b), de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo, se desestimó la presente acción de inconstitucionalidad.	
	VII.3. Faltas administrativas	Se estudia la vulneración aducida por la CNDH al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, aplicable a la materia administrativa sancionadora, puesto que las dos leyes de ingresos impugnadas establecen infracciones con conductas demasiado amplias y ambiguas.	23
	A) Infracciones por faltas a la moral o por escándalo en la vía pública, o por cantar canciones con palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres	El Tribunal Pleno reconoce fundado dicho argumento y tras analizar por separado las diversas porciones normativas impugnadas procede a declarar su invalidez.	
	B) Infracciones por insultos o faltas de respeto a autoridades		
	C) Infracción por no usar cubrebocas		
	VIII. EFECTOS	Se declara la invalidez de las porciones normativas que se precisan en el apartado de efectos.	
	Declaratoria de invalidez	Se exhorta al Congreso local para que, en posteriores medidas legislativas similares a las analizadas en esta sentencia determine de manera fundada y motivada las cuotas o tarifas mediante un método objetivo y razonable.	40
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación al Congreso del Estado de Oaxaca.	
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia a todos los municipios involucrados.	
IX.	DECISIÓN	Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad.	41
		Se declara la invalidez de diversas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Guadalupe Etla y Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo del Estado de Oaxaca. Publíquese esta sentencia.	



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO GIOVANNI AZAEL FIGUEROA MEJÍA

COTEJO

SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO

COLABORARON: SALMA GABRIELA TEODOSIO VIVEROS
JUAN IGNACIO ÁLVAREZ

Ciudad de México, El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintiuno de octubre de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 32/2025, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el artículo 96, fracciones XIV, XV y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca; y los artículos 82, numeral I, fracción III, incisos a) y b); y 106, fracciones II, incisos a), d) y s), y IX, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca; ambas para el ejercicio fiscal 2025. Los ordenamientos fueron publicados mediante los Decretos Números 39 y 45, respectivamente, en el Periódico Oficial de esa entidad el día 18 de enero de 2025.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El diecisiete de febrero de dos mil veinticinco, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostenta como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ("CNDH"), promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 96, fracciones XIV, XV y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca ("Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla"); y de los artículos 82, numeral I, fracción III, incisos a) y b), y 106, fracciones II, incisos a), d) y s), y IX, inciso v) de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, ("Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo") ambas para el ejercicio fiscal 2025. Los ordenamientos fueron publicados mediante los Decretos Números 39 y 45, respectivamente, en el Periódico Oficial de esa entidad el día dieciocho de enero de dos mil veinticinco. En su demanda, señaló como autoridades que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas al Congreso del Estado de Oaxaca y al Gobernador del Estado de Oaxaca.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la CNDH expuso los siguientes conceptos de invalidez:

- En el **primer concepto de invalidez**, la CNDH impugna el artículo 96, fracción XIX de la Ley de Ingresos de Guadalupe Etla, que impone una multa a quien juegue "apuestas en plazas públicas, calles, salones, cantina, parques deportivos o cualquier lugar público". De acuerdo con el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos. Por lo tanto, el poder legislativo local no es competente para emitir la norma impugnada, y esto resulta en una vulneración al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, que

aspiran que todas las autoridades actúen con base a lo dispuesto en la Constitución Federal y las leyes.

- En el **segundo concepto de invalidez**, se impugna el artículo 82, numeral I, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo, que establece un cobro para la emisión del certificado médico diferenciado entre personas detenidas y el público en general. La CNDH argumenta que la disposición prevé cobros desproporcionados y diferenciados que transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, reconocidos en la Constitución Federal. Además, la tarifa que deben pagar las personas detenidas tiene un impacto desproporcional en sus derechos como imputadas, reconocidos en la letra B del artículo 20 de la Constitución Federal y el diverso 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y particularmente el caso de quienes sean víctimas del delito de tortura y malos tratos, pues se impone una barrera al acceso al examen médico que podrá constituir un medio de prueba.
 - En el **tercer concepto de invalidez**, la CNDH impugna los artículos 96, fracciones XIV y XV de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla y 106, fracciones II, incisos a), d) y s), y IX, inciso v), de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo, que establecen infracciones para las conductas de: 1) realizar escándalo en la vía pública; 2) insultar o faltar al respeto a las autoridades; 3) faltas a la moral en la vía pública o espacios públicos; 4) cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres, y 5) no usar cubrebocas. La accionante considera que las conductas resultan demasiado amplias y ambiguas, generando incertidumbre jurídica, lo que resulta en una violación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, aplicable a la materia administrativa sancionadora.
 - Adicionalmente, considera que los supuestos (2), (3) y (4) tienen un impacto desproporcionado al ejercicio de la libertad de expresión.
 - Además, en el caso de la conducta (5), considera relevante que la disposición no especifica un periodo ni condiciones para estimar actualizada la conducta infractora, como lo sería una referencia a la existencia de una declaratoria de situación de riesgo por pandemia o enfermedades transmisibles emitida por autoridad competente.
3. **Auto de registro y turno.** Por acuerdo de veinte de febrero de dos mil veinticinco, la entonces Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández ordenó el registro de la acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número de **32/2025**, y turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, ahora en retiro, para que fungiera como instructor del procedimiento.
4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de doce de marzo de dos mil veinticinco, el entonces Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, para que rindieran su informe. También ordenó que se diera vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
5. **Informe del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.**¹ El Poder Legislativo local defiende la validez y constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. Señala que los actos legislativos que culminaron en la expedición de las leyes de ingresos se encuentran debidamente fundados y motivados, y que el Congreso local actuó dentro de las atribuciones conferidas por las constituciones local y federal. En cuanto a los **conceptos de invalidez**, respondió que:

¹ Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de abril de 2025.

Respecto al **primero**, que el Congreso del Estado no está legislando en materia de juegos con apuestas y sorteos, sino que está estableciendo un aprovechamiento por concepto de multas por faltas administrativas; lo que se busca es fortalecer la capacidad recaudatoria del municipio, y si cuenta con facultades para legislar en este respecto.

Respecto al **segundo concepto**, si bien existe una diferencia por el cobro del servicio de expedición de certificado médico, el cobro no es desproporcionado, toda vez que la tarifa es accesible para toda aquella persona que requiera del servicio.

En cuanto al **tercero**, señala que el hecho de que las conductas previstas en las disposiciones impugnadas no se encuentren definidas de manera expresa no resulta suficiente para declarar su inconstitucionalidad. La Constitución Federal no exige al legislador ordinario definir los vocablos o locuciones utilizados, pues es parte del ejercicio de la función administrativa del que lleve la ejecución el desarrollo y precisión del objeto y alcance de estos. En particular, los términos en las conductas referidas no resultan imprecisos para la cosmovisión de la población del municipio.

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.²

El Consejo Jurídico del gobierno local, en representación de la Gubernatura del Estado de Oaxaca, también defiende la validez de las normas impugnadas. Señala que el titular del Ejecutivo local promulgó y publicó las normas impugnadas en cumplimiento a lo establecido en los artículos 52, 53 y 58 de la Constitución local. En cuanto a los **conceptos de invalidez**, señaló:

En cuanto al **primer concepto**, la disposición no regula propiamente la materia de juegos y sorteos, sino que establece una sanción administrativa para conductas específicas en espacios públicos que puede alterar el orden público local, y el Congreso local si cuenta con facultades para regular aspectos relacionados con el orden público dentro de su demarcación territorial. Existe concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de juegos y sorteos, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los municipios pueden establecer contribuciones y multas relacionadas con la materia siempre que se limiten a regular aspectos fiscales y no regulen la actividad en sí misma.³ Señala que la Ley Federal de Juegos y Sorteos no impide a los municipios sancionar alteraciones al orden público derivadas de la práctica de apuestas en espacios abiertos. Asimismo, también señala que la norma no transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues la norma debe interpretarse en el contexto de la Ley de Ingresos del municipio.

Con respecto al **segundo concepto**, señala que no asiste la razón a la accionante en cuanto a las posibles violaciones a los derechos de la persona imputada, pues los arrestos que realiza el ayuntamiento son de carácter administrativo, mas no inician carpetas de investigación. En cuanto al principio de proporcionalidad, señala que la esencia principal es cobrar de manera diferenciada, pero no desproporcionado, por ser una atribución del ayuntamiento, siendo que el certificado médico de una institución pública tiene mayor validez para trámites jurídicos y no necesita ratificarse.

Respecto al **tercero**, señala que las normas impugnadas son constitucionales porque las normas ahí previstas son claras y describen conductas específicas de comportamiento de los ciudadanos dentro de su territorio, y no son amplias y ambiguas. Satisface el principio de taxatividad pues define con suficiente precisión las conductas prohibidas y las sanciones que se impondrán.

Agrega una consideración del derecho a la autonomía y libre determinación de los municipios y comunidades indígenas, al referir que el artículo 2º, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal reconoce un régimen especial para municipios con presencia indígena, como es el caso, donde las comunidades tienen derecho a "administrar directamente" asignaciones presupuestales para fines específicos y otorga libertad hacendaria.

Aduce que se actualiza la **causa de improcedencia** establecida en el artículo 19, fracción VII de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 65, primer párrafo, pues la accionante no aduce ni existen violaciones a la Constitución Federal.

7. **Alegatos.** El Poder Ejecutivo local formuló alegatos a través del escrito que fue recibido en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el seis de junio de dos mil veinticinco.

8. **Opinión del Fiscal General de la República.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento alguno.

9. **Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no realizó manifestaciones.

10. **Cierre de la instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el diez de julio de dos mil veinticinco, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria, el entonces Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción.

11. **Retorno.** Mediante acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil veinticinco, el Ministro Presidente ordenó turnar el presente asunto al Ministro Giovanni Azael Figueroa Mejía, para que funja como instructor del procedimiento, en atención a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio del Acuerdo General 1/2025 (12a.) del Pleno de este Alto Tribunal, en el cual se establece que dicho Ministro conocerá de los asuntos turnados a la ponencia del Ministro en retiro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

II. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁴ 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;⁵ toda vez que la CNDH plantea la posible contradicción entre artículos de diversas disposiciones de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla y la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo, publicadas en el Periódico Oficial de la

² Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 25 de abril de 2025.

³ Cita la tesis P. XV/2023, consultable en el Semanero Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Septiembre de 2023, página 33, registro digital 165268, de rubro: "JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTES".

⁴ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

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

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

⁵ Artículo 16. La Suprema Corte de Justicia conocerá

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. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada; [...]

la Ley Reglamentaria el dieciocho de enero de dos mil veinticinco, y la Constitución Federal.

III. OPORTUNIDAD

13. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en la que se haya publicado la norma general o tratado internacional impugnado en el correspondiente medio oficial.⁶
14. Las normas impugnadas fueron reformadas mediante los Decretos Números 39 y 45, respectivamente, publicadas el día dieciocho de enero de dos mil veinticinco en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca. Por lo tanto, el plazo para su impugnación transcurrió del diecinueve de enero al diecisiete de febrero del mismo año.
15. La demanda se recibió el diecisiete de febrero de dos mil veinticinco por medio del buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, por lo que su presentación es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

16. La demanda está suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la CNDH, lo cual acredita con la copia certificada del nombramiento emitido por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil veinticuatro.
17. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, otorga legitimación a la CNDH para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado, cuando considere que se vulneran los derechos humanos previstos constitucional y convencionalmente.
18. En este sentido, la CNDH argumenta en su demanda que las disposiciones impugnadas de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla y la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo repercuten en la garantía del derecho de seguridad jurídica y legalidad, los principios de proporcionalidad y equidad tributarios y el derecho a la libertad de expresión, entre otros.
19. Ahora bien, conforme a lo previsto en el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su Presidenta está facultada para promover las acciones de inconstitucionalidad que le correspondan.⁷
20. Así, si la demanda de la CNDH fue suscrita por su Presidenta, quien cuenta con la representación legal, cabe concluir que el escrito se presentó por parte legitimada.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

21. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia,⁸ la Suprema Corte debe fijar de forma breve y precisa las

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Artículo 105. [...] II. [...]

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

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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. [...]

⁷ Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: [...]

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

⁸ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

de las normas generales, actos u omisiones objeto del estudio. De una lectura integral de la demanda, se advierte que deben tenerse como efectivamente impugnadas las siguientes normas generales:

- El artículo 96, fracciones XIV, XV y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, publicado mediante Decreto número 39.
 - Los artículos 82, numeral I, fracción III, incisos a) y b), y 106, fracciones II, incisos a), d) y s), y IX, inciso v) de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2025, mediante Decreto Número 45.
22. Ambos ordenamientos fueron publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciocho de enero de dos mil veinticinco.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Antes de entrar al estudio de fondo es necesario analizar cualquier causa de improcedencia planteada por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio advierta esta Corte.
24. El Poder Ejecutivo local argumenta en su demanda que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 65, primer párrafo,⁹ pues la accionante no aduce ni existen violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
25. Por un lado, de una lectura de la demanda se observa que la accionante sí aduce diversas violaciones a la Constitución Federal, en específico, a derechos y principios consagrados en la misma, pues argumenta violaciones al derecho de seguridad jurídica, principio legalidad, en su vertiente de taxatividad, los principios de proporcionalidad y equidad tributarios y el derecho a la libertad de expresión. Por otro lado, en cuanto a que el Ejecutivo local señala que las violaciones a la Constitución Federal no existen, se observa que responder a esta cuestión implica un análisis de fondo,¹⁰ además de que la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria únicamente exige que en la demanda se hagan valer violaciones a la Constitución Federal para que esta resulte procedente. En ese entender, la causal de improcedencia debe desestimarse.
26. Finalmente, al no existir alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes lo hubieren hecho valer o que de oficio se adviertan, se procede al estudio de fondo.

VII. ESTUDIO DE FONDO

27. A continuación, se procede al estudio de fondo en el orden de los conceptos de invalidez presentados por la CNDH.

VII.1. Multa a juegos de apuestas en espacios públicos

28. La accionante impugna el artículo 96, fracción XIX de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla, básicamente, porque el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca no es competente para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos. La emisión de la norma resulta en una

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados [...].

⁹ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, la ministra o el ministro instructor de acuerdo con el artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. [...]

¹⁰ Resulta aplicable la tesis P/JJ/38/2004, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

de la Federación, al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, que garantizan que todas las autoridades actúen con base a lo dispuesto en la Constitución Federal y las leyes.

29. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el concepto de invalidez resulta **fundado**, por las razones que se desarrollan a continuación.
30. Como punto de partida, se transcribe el contenido de la norma impugnada:

Artículo 96. Las infracciones por faltas administrativas serán establecidas por la dependencia administrativa a que corresponda la materia objeto de la infracción y se turnarán para su pago a la Tesorería Municipal, la cual con base en los tabuladores elaborados con anterioridad se calculará y cobrará el ingreso derivado de la infracción, previa calificación de la autoridad competente.

Los aprovechamientos a que se refiere este artículo, se pagaran de acuerdo a las cuotas por los siguientes conceptos:

CONCEPTO	PERIODICIDAD	MONTO MÍNIMO (UMA)	MONTO MÁXIMO (UMA)
[...]	[...]	[...]	[...]
XIX. Jugar apuestas en plazas públicas, calles, salones, cantinas, parques deportivos o cualquier lugar público	Por evento	5	10
[...]	[...]	[...]	[...]

31. Se observa entonces que la norma impugnada establece una multa de 5 a 10 unidades de medida y actualización (UMA) a quien juegue apuestas en plazas públicas, calles, salones, cantinas, parques deportivos o en cualquier lugar público.
32. Resulta conveniente atender al artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos. Esta es la competencia que la accionante considera ha sido vulnerada.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

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

[...] [Énfasis añadido.]

33. Asimismo, hay que referir al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal. De acuerdo con su artículo 124,¹¹ interpretado junto con el diverso 115 —que otorga facultades a los municipios— el ámbito competencial de las entidades federativas se integra por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o

a la Federación.¹² Entonces, si en este caso, la Constitución otorga la facultad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos al Congreso federal, y ninguna otra disposición constitucional otorga dicha competencia a las entidades federativas o a los municipios, debe entenderse que dicha facultad es, en principio, exclusiva de la federación.

34. Ahora bien, no pasa inadvertido que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estudiado esta temática con anterioridad. Resulta en particular relevante la acción de inconstitucionalidad 20/2007,¹³ en la que el Tribunal Pleno estudió la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Hacienda para el Estado de San Luis Potosí, en la que el Congreso local estableció un impuesto a la celebración de rifas, sorteos, loterías, apuestas, juegos con máquinas de sistemas, programas automatizados o computarizados, y concursos de cualquier índole.
35. En el apartado que resulta relevante para este asunto, la Suprema Corte llegó a la conclusión de que estas disposiciones de carácter local no vulneran la competencia del Congreso de la Unión porque, de acuerdo con diversos criterios del Tribunal Pleno, “las materias contenidas en la fracción X del artículo 73 constitucional son de competencia concurrente entre la Federación y las entidades federativas [...]”.¹⁴ Resulta indispensable leer esta afirmación en el contexto de dicho estudio y de las tesis de jurisprudencia que cita el asunto para comprender un matiz importante de dicha conclusión: **la concurrencia entre federación y entidades federativas es respecto a la potestad tributaria en estas materias.**
36. Tanto las disposiciones estudiadas en dicha acción de inconstitucionalidad, como las de los precedentes de los que derivan las tesis que cita en su estudio,¹⁵ establecen impuestos locales relacionadas

¹¹ Véase la tesis P/J/81/98, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 788 y registro: 195029 de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.”

¹² Recuebla en sesión de 28 de septiembre de 2010, bajo la ponencia del ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz.

¹³ Acción de inconstitucionalidad 20/2007, pág. 46.

¹⁴ Véase las tesis: **SEGUROS, LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA DE INSTITUCIONES DE, NO ES EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (LEY DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS).** El que la fracción X del artículo 73 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio, no abarca la facultad de legislar en forma privativa en cuanto al aspecto tributario, por lo que no significa que sólo el Congreso de la Unión pueda legislar sobre los agentes de seguros, y que la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles para el Estado de Tamaulipas, por crear un impuesto sobre las comisiones de los agentes, sea inconstitucional, toda vez que al hacerlo así, no viola ningún artículo de la Constitución General de la República, que prohíba tal impuesto. Al respecto debe decirse que la atribución concedida al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituya una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones IX y XXIX y 117, fracciones IV, V, VI y VII de la Constitución General de la República, así como su interpretación histórica (artículo 72, fracción X de la Constitución de 1857 y su reforma de 14 de diciembre de 1883), conducen a concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los Estados. Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 26 Primera Parte, Páginas: 100.

HOSPEDAJE, LAS LEYES LOCALES QUE ESTABLECEN IMPUESTOS CUYO HECHO IMPONIBLE CONSISTE EN LA PRESTACIÓN DE TAL ACTIVIDAD, NO IMPLICAN UNA INVASIÓN A LA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación sistemática de los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, X y XXIX y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la potestad para establecer impuestos sobre actividades relacionadas con el turismo, como lo es la prestación del servicio de hospedaje, no es materia exclusiva de la Federación, pues siendo la materia de turismo un acto que la ley repita de comercio, conforme al artículo 75, fracción VIII, del Código de Comercio, y dado que el Poder Revisor de la Constitución estableció en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional las materias reservadas a la Federación para establecer contribuciones sobre ellas, dentro de las cuales no se ubica el comercio en general, sino únicamente el comercio exterior, debe concluirse que existe una facultad concurrente entre la Federación y los Estados para gravar las actividades de carácter comercial, como lo es el servicio de hospedaje, sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la fracción X del propio artículo 73 constitucional reserve a la Federación la facultad para legislar en materia de comercio, puesto que en ella se regula un ámbito legislativo de carácter general para que el Congreso Federal determine la regulación jurídica de la materia de comercio, con excepción de la potestad tributaria sobre tal materia, ámbito legislativo que se regula en forma específica en la fracción XXIX del propio precepto, en el que también se eliminan las actas de la Federación y los Estados, precisando las actividades que pueden ser gravadas en exclusiva por la primera.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Febrero de 1998, Tesis: P/J/14/98, Página: 38.

COMERCIO, LA POTESTAD TRIBUTARIA EN TAL MATERIA ES CONCURRENTE CUANDO RECAE SOBRE COMERCIO EN GENERAL, Y CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA A LA FEDERACIÓN CUANDO TIENE POR OBJETO EL COMERCIO EXTERIOR, POR LO QUE LAS CONTRIBUCIONES LOCALES QUE RECAIGAN SOBRE AQUEL NO IMPLICAN UNA INVASIÓN DE ESFERAS. De la interpretación sistemática de los artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, X y XXIX y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la potestad para establecer contribuciones cuya finalidad de causación consista en un hecho relacionado con el comercio en general es concurrente entre la Federación y los Estados, ya que si bien la fracción X del artículo 73 constitucional reserva al Congreso de la Unión la facultad para legislar en esa materia, debe entenderse que al establecer el Poder Revisor de la Constitución, en la fracción XXIX del propio precepto, las materias reservadas a la Federación para imponer contribuciones sobre ellas, dividió la competencia constitucional para el ejercicio de la función legislativa y sus respectivas actas, dotando a las de su ámbito gacético en la fracción X, cuyo campo de aplicación es extenso, en el caso del comercio, legislar en todo lo conducente a la negociación y tráfico que se realiza comprando, vendiendo o permutando géneros, mercancías o valores e inclusive sobre los aspectos relativos a los procedimientos destinados

¹¹ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

La materia contenida en la fracción X del artículo 73 constitucional. Más aún, las razones que adopta dicha sentencia de diversos precedentes son claras en referir a que la competencia concurrente en materia de juegos con apuestas y sorteos refiere únicamente a la potestad tributaria. La argumentación referida es la siguiente:

Más específicamente, el Pleno de este Tribunal ha sostenido en diversos fallos¹⁶ que la potestad tributaria en materia de juegos con apuestas y sorteos es competencia concurrente del Congreso de la Unión y de los Congresos locales, tomando en consideración lo siguiente:

a) Que de la redacción y de la interpretación conjunta de los numerales 117 y 118 no se deduce que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le haya prohibido a las Entidades federativas el legislar en materia de juegos con apuestas;

b) Que los artículos 73, fracción VI, 117 y 118, se deben interpretar de forma armónica con el 31 fracción IV, en el sentido de que no se pueda afirmar que la potestad de establecer contribuciones le pertenece en exclusiva a la Federación, ya que es necesario que cada uno de los niveles de gobierno pueda hacer efectivos los gravámenes con que cuenta en su esfera competencial, para cubrir los gastos señalados en sus respectivos presupuestos;

c) Que, en relación con las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, no se puede entender ocioso el empleo de términos distintos: "legislar" y "establecer contribuciones". Por lo que debe entenderse que la pretensión del Constituyente fue separar y distinguir dos aspectos diferentes del ámbito competencial del Congreso de la Unión: el general, consistente en la

a tutular los derechos que emanan de tal actividad, y los efectos de un ámbito legislativo específico, el referente al ejercicio de la potestad tributaria, en la mencionada fracción XXIX, para lo cual introdujo en forma precisa sobre qué materias o actividades solo la Federación puede fijar tributos dentro de las que no se utiliza el concepto en general, sino únicamente el concepto exterior, por ello, si se considerara que en ambas fracciones se otorga una esfera de competencia exclusiva para el ejercicio de la potestad tributaria del Congreso de la Unión, se rompería radicalmente la separación de los ámbitos legislativos plasmada en la Constitución. Por tanto, los actos legislativos de carácter local a través de los cuales se establecen contribuciones que gravan un hecho relacionado con el comercio en general, no invaden la esfera de competencia reservada a la Federación y respetan, por ende, el artículo 73 de la Constitución. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Febrero de 1999, Tesis: P./J. 15/99, Página: 35.

LOTERIAS, RIFAS, SORTEOS Y CONCURSOS. LOS ARTÍCULOS 38 Y 40 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECEN EL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN. Los artículos 38 y 40 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, que establecen el impuesto sobre la organización de ferias, rifas, sorteos y concursos dentro del artículo 73 de la Constitución General de la República. Del análisis de la fracción X del citado artículo se infiere que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos, pero, en cuanto a las contribuciones, la fracción XXIX del presente constitucional antes citado, señala las materias en las que el mencionado órgano puede legislar de forma exclusiva, sin que se incluya la de juegos con apuestas y sorteos. Consecuentemente, la facultad para gravar la organización de ese tipo de eventos no es otorgada exclusivamente a la Federación, por lo que dicha facultad también la pueden ejercer las legislaturas locales. Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: V, Primera Parte, Enero a Junio de 1990, Tesis: P. VI/90, Página: 39.

JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. LA FACULTAD PARA IMPONER CONTRIBUCIONES EN ESTA MATERIA CORRESPONDE TANTO A LA FEDERACIÓN COMO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR SER DE NATURALEZA CONCURRENTE. Las fracciones X y XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, respectivamente, la facultad del Congreso de legislar sobre juegos con apuestas y sorteos, entre otras materias, así como para establecer contribuciones sobre ciertos rubros. Ahora bien, el empleo de los términos "legislar" y "establecer contribuciones" permite inferir que la intención del Constituyente fue separar, en dos apartados, aspectos distintos de la materia competencial del Poder Legislativo Federal, el general, consistente en la función legislativa, y el concreto, concerniente a la imposición de contribuciones. Por tanto, si la mencionada fracción XXIX señala en forma precisa sobre qué materias o actividades solo la Federación puede fijar tributos, entre las que no se encuentra la relativa a juegos con apuestas y sorteos, es indudable que el establecimiento de contribuciones en dicha materia no es facultad exclusiva de la Federación, sino concurrente con la de las entidades federativas a través de sus respectivas Legislaturas Locales. No es óbice para lo anterior lo dispuesto en el párrafo final de la fracción últimamente citada, en cuanto prevé la participación a las entidades federativas de las contribuciones especiales en los términos de la ley federal secundaria y la de aquéllas a sus Municipios conforme a su normatividad local, pues de ello no se sigue una prohibición a dichas entidades para legislar en determinadas materias, sino sólo el aspecto de las contribuciones especiales, lo que constituye una regla de carácter excepcional que tiene como finalidad que la Federación conceda alguna participación de aquéllas contribuciones a los Estados que, por la materia aludida, son propios de la potestad federal. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, Septiembre de 2003, Tesis: P. XV/2003, Página: 33.

¹⁶ Amparo en revisión 471/2001, resuelto en sesión de 9 de septiembre de 2003, bajo la ponencia del ministro Juan Díaz Romero; Amparo en revisión 2454/2004, y el Amparo en revisión 1648/2005, resuelto en sesión de 15 de febrero de 2007, bajo la ponencia del ministro Sergio S. Aguirre Anguiano.

por legislativa y, el particular, relativo a la creación de tributos. Lo que evita que se considere carente de sentido jurídico el que ciertas materias sean mencionadas en ambas fracciones, y

d) Que de la interpretación auténtica del Poder Reformador, esto es, del análisis de la exposición de motivos de las reformas a la fracción X del artículo 73 constitucional, se desprende que la concesión a la Federación de la facultad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos obedeció a fines predominantemente sociales, es decir, que exista mayor vigilancia de este tipo de actividades, sin atender a factores de carácter tributario.

[énfasis añadido]

37. Por lo tanto, esta nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación puede entonces concluir que la facultad de regular sobre juegos con apuestas y sorteos es de carácter exclusivo federal, con la única excepción de la materia tributaria, pues la competencia de establecer impuestos a juegos con apuestas y sorteos es concurrente entre la federación y las entidades federativas.

38. Ahora bien, en el caso de la norma impugnada observamos que esta establece una multa a quien juegue apuestas en plazas públicas, calles, salones, cantinas, parques deportivos o en cualquier lugar público. Así pues, a través de esta sanción administrativa, la norma prohíbe la realización de juegos con apuestas en los espacios señalados, por lo que ésta claramente es una norma sobre juegos con apuestas y sorteos. Entonces, como la norma no consiste en el establecimiento de un impuesto en la materia, debe concluirse que asiste la razón a la accionante en que el legislador local sí invadió la atribución del legislador federal, y se violentó el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

39. Por lo tanto, se declara la invalidez del artículo 96, fracción XIX de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla.

VII.2. Cobro diferenciado para la emisión del certificado médico

40. La CNDH impugna el artículo 82, numeral I, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo, esencialmente, porque la disposición prevé cobros desproporcionados y diferenciados respecto a personas detenidas que transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, reconocidos en la Constitución Federal.

41. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el concepto de invalidez resulta **fundado**, por lo que hace al inciso a), por las razones que se desarrollan a continuación.

42. Los alcances de los principios de justicia tributaria —y en específico, de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria por el cobro de derechos— derivados del artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal 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 93/2020¹⁷, 75/2021¹⁸, 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022²⁰, 19/2023²¹,

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 20/2007, págs. 50-51.

¹⁸ Resuelta en sesión de 29 de octubre de 2020, bajo la ponencia del ministro en retiro José Fernando Franco González Salas.

¹⁹ Resuelta en sesión de 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la ministra en retiro Ana Margarita Ríos Fajal.

²⁰ Resuelta en sesión de 25 de octubre de 2022, bajo la ponencia de la ministra Loretta Ortiz Ahil.

²¹ Resuelta en sesión de 24 de agosto de 2023, bajo la ponencia del ministro en retiro Luis María Aguilar Morales.

54/2023²², 55/2023²³ y 50/2023,²⁴ 40/2024 y su acumulada 48/2024,²⁵ 129/2024,²⁶ 68/2024²⁷ y 23/2024.²⁸

43. En estos precedentes, el 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.

44. 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 un 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.²⁹

45. Ahora bien, se procede a examinar la norma impugnada, cuyo contenido se transcribe a continuación:

Artículo 82. Es objeto de este derecho la recaudación que realiza el Municipio por:

I. La prestación de servicios en materia de salud y control de enfermedades, que se cobraran conforme a las siguientes cuotas:

	CONCEPTO	CUOTA EN PESOS	PERIODICIDAD
[...]	[...]	[...]	[...]
III.	Certificado médico		
	a) Detenidos	200.00	Por evento
	b) Público en general	100.00	Por evento
[...]	[...]	[...]	[...]

46. El artículo 82, numeral I, establece el cobro de derechos por la prestación de servicios en materia de salud y control de enfermedades, y, en particular la fracción III impugnada, el cobro por la emisión del certificado médico. Se establece una cuota diferenciada, 200 pesos para el caso de detenidos y 100 pesos para el público en general.

47. Por un lado, es evidente que la norma infringe el principio de equidad tributaria porque establece un costo diferenciado para la prestación del mismo servicio, sin que dicha distinción se encuentre justificada de forma alguna.

48. Por otro lado, la disposición también infringe el principio de proporcionalidad tributaria, pues la diferencia en cobro demuestra que al menos una de las dos cuotas no refleja el costo que representa al estado la prestación del servicio de certificado médico. No resulta lógico que el mismo servicio sea más costoso en un caso que en el otro—y si existe

de la justificación, el legislador no la proporcionó ni en el proceso legislativo, ni en su informe.

49. Lo anterior resulta suficiente para declarar la invalidez del artículo 82, numeral I, fracción III, inciso a), de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo.

50. Cabe señalar que en la misma sesión pública de veintiuno de octubre de dos mil veinticinco se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de invalidez del artículo 82, numeral I, fracción III, inciso b), de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo, y al no alcanzarse la votación calificada para su invalidez, el Tribunal Pleno determinó desestimar ese planteamiento en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de la materia.

VII.3. Faltas administrativas

51. En su tercer concepto de invalidez, la CNDH impugna disposiciones de las dos leyes de ingresos impugnadas porque establecen infracciones con conductas demasiado amplias y ambiguas, lo que da pauta a que la autoridad administrativa determine arbitrariamente cuando se actualiza el supuesto y, por ende, la imposición de una sanción. Esto resulta en una violación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, aplicable a la materia administrativa sancionadora.

52. El Tribunal Pleno se ha pronunciado ya en numerosas ocasiones respecto a la aplicabilidad del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad al derecho administrativo sancionador para analizar normas como las aquí impugnadas.³⁰ En particular, se ha retomado —y aquí se retoma nuevamente— lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 4/2006³¹ que determinó 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.

53. Se precisó que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que ésta 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.

54. Se mencionó que la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

²² Resuelta en sesión de 24 de agosto de 2023, bajo la ponencia del ministro en retiro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²³ Resuelta en sesión de 24 de agosto de 2023, bajo la ponencia del ministro en retiro Jorge Mario Pardo Robledo.

²⁴ Resuelta en sesión de 21 de septiembre de 2023, bajo la ponencia de la ministra en retiro Ana Margarita Ríos Farjat.

²⁵ Resuelta el 28 de noviembre de 2024, bajo la ponencia de la ministra en retiro Ana Margarita Ríos Farjat.

²⁶ Resuelta en sesión de 28 de noviembre de 2024, bajo la ponencia de la ministra en retiro Ana Margarita Ríos Farjat.

²⁷ Resuelta en sesión de 28 de noviembre de 2024, bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa.

²⁸ Resuelta en sesión de 28 de noviembre de 2024, bajo la ponencia del ministro en retiro Luis María Aguilar Morales.

²⁹ Tesis P./J. 2/96, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo VII, enero de 1996, página 41, registro digital 186934, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS".

³⁰ Tesis P./J. 3/96, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo VII, enero de 1996, página 54, registro digital 186933, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA".

³¹ Tales como las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019 (resuelta el 24 de octubre de 2019, bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa), 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022 (resuelta el 17 de octubre de 2022, bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa), 81/2023 (resuelta el 6 de noviembre de 2023, bajo la ponencia del ministro en retiro Juan Luis

González Alcántara Carrancá), y 121/2023 (resuelta el 11 de noviembre de 2023, bajo la ponencia del ministro en retiro Javier Laynez Polanco).

³² Resuelta el 25 de mayo de 2006 bajo la ponencia del ministro en retiro Genaro D. Góngora Pimentel.

El crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales.

56. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando su traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

57. Establecido lo anterior, el principio de taxatividad consiste en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión que conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; asimismo, se entiende como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

58. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2014,³² el Pleno de la Suprema Corte estableció que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

59. En ese sentido, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

60. Habiendo precisado lo anterior, a continuación, se hará el análisis por separado de las infracciones impugnadas, en el orden propuesto por la accionante: primero, por realizar escándalos, expresiones altisonantes o conductas contrarias a la moral en espacios públicos (A), después, por faltar al respeto e insultar a autoridades (B) y tercero, por no usar cubrebocas (C).

A) Infracciones por faltas a la moral o por escándalo en la vía pública, o por cantar canciones con palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres

61. En este apartado, la CNDH impugna los artículos 96, fracción XV, de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla y 106, fracciones II, inciso a), y IX, inciso v) de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo. Estas normas establecen lo siguiente:

Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla

Artículo 96. Las infracciones por faltas administrativas serán establecidas por la dependencia administrativa a que corresponda la materia objeto de la infracción y se turnarán para su pago a la Tesorería Municipal, la cual con base en los tabuladores elaborados con anterioridad se calculará y percibirá el ingreso derivado

de la infracción previa calificación de la autoridad competente.

Los aprovechamientos a que se refiere este artículo, se pagaran [sic] de acuerdo a las cuotas por los siguientes conceptos:

CONCEPTO	PERIODICIDAD	MONTO MINIMO (UMA)	MONTO MAXIMO (UMA)
[...]	[...]	[...]	[...]
XV. Faltas a la moral en vía pública o espacios públicos	Por evento	5	10
[...]	[...]	[...]	[...]

Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo

Artículo 106. Se consideran multas las faltas administrativas que cometan los ciudadanos a su reglamento de Transito y Vialidad del Municipio de la Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Oaxaca y su Bando de Policía y Gobierno del Municipio de la Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, por los siguientes conceptos:

CONCEPTOS	CUOTA EN U.M.A.	ARTÍCULO, FRACCIÓN E INCISO
[...]	[...]	[...]
II. FALTAS ADMINISTRATIVAS:		
1.- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca (LHMEO).		
2.- Bando de Policía del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo (BPyGMHCEC).		
3.- Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca (CFMEO).		
4.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (LOMEO).		
a) Escandalizar en la vía pública.	35.51	1.- LHMEO Artículo 141 fracciones I, II y III. 2.- BPyGMHCEC Artículos 117 fracciones V, VII, 122 fracciones I, II y III, 158 fracciones I, II, III y IV. 3.- CFMEO Artículos 3, 4, 21, 50 fracción II y 55. 4.- LOMEO Artículo 143 fracciones II, III, IV y V.
[...]	[...]	[...]

IX. ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

1.- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca (LHMEO).
2.- Bando de Policía del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo (BPyGMHCEC).
3.- Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca (CFMEO).
4.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (LOMEO).

v) Para el caso de músicos o cancioneros por cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres.	35.51	1.- LHMEO Artículo 141 fracciones I, II y III. 2.- BPyGMHCEC Artículos 117 fracciones V, VII, 122 fracciones I, II y III, 158 fracciones I, II, III y IV. 3.- CFMEO Artículos 3, 4, 21, 50 fracción II y 55.
--	-------	--

³² Resuelta el 7 de julio de 2015 bajo la ponencia del ministro en retiro Alberto Pérez Dayán.

ACCIÓN		4.- LOMEO Artículo 143 fracciones II, III, IV y V.
[...]	[...]	[...]

62. La CNDH señala que las normas transcritas establecen conductas infractoras muy amplias y ambiguas que permiten la discrecionalidad de la autoridad, por lo que son contrarias al derecho de seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 constitucional. De ahí que se genere un estado de incertidumbre jurídica para las personas, que no tienen certeza de cuándo sus actos pueden actualizar este tipo de infracciones.
63. Adicionalmente, señala que los supuestos de "faltas a la moral en la vía pública o espacios públicos" y "cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres" impactan de forma desproporcional el ejercicio de la libertad de expresión. Estos supuestos normativos prohíben expresiones que subjetivamente se considere que contienen un lenguaje altisonante o que contravenga la moral y las buenas costumbres, expresiones que constituyen una forma de manifestación de cada individuo.
64. El concepto de invalidez es **fundado**.
65. Este Pleno considera que las normas referidas resultan ambiguas y violatorias del principio de seguridad jurídica y de legalidad en su vertiente de taxatividad tutelado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues sancionar conductas que "faltan a la moral", "escandalicen" o "cantar canciones que contengan palabras altisonantes o que atenten contra la moral y las buenas costumbres", implica dotar a las autoridades administrativas de un amplio margen de apreciación sobre los actos que en concreto puedan ubicarse en esa hipótesis.
66. Esto es así, pues se delega un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de aplicar la infracción para calificar, con criterios subjetivos, cuándo se está ante una afectación a la moral y las buenas costumbres, o un escándalo, lo que produce inseguridad jurídica en las personas, ya que no conocen con certeza qué conductas actualizan dichas afectaciones.
67. Asimismo, asiste la razón a la accionante en cuanto a que la incertidumbre de la redacción en las disposiciones tiene un efecto desproporcionado a la libertad de expresión. Por un lado, la autoridad encargada de aplicar la norma podría utilizar la ambigüedad de las disposiciones para silenciar expresiones únicamente porque le incomoden, bajo la excusa de que resultan escandalosas o en faltas a la moral y las buenas costumbres, a pesar de ser discurso protegido bajo el paraguas de dicho derecho. Por otro lado, la mera incertidumbre de las disposiciones puede generar un efecto disuasorio entre los sujetos a quienes va dirigida la norma, que ocasionará que dejen de realizar expresiones ante la amenaza de situarse bajo el vago supuesto de la norma.
68. Además de lo ya expuesto, cabe señalar que, en suplencia de lo alegado por la accionante,³³ este Pleno observa que el artículo 106, en su fracción II, inciso a), y en su fracción IX, inciso v) de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo establecen una multa fija de 35.51 UMA, por lo que también resultan inconstitucionales por esta razón. Al establecer una multa fija, las disposiciones transgreden el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida en que no permite a la autoridad facultada llevar a cabo una graduación de la sanción, pues no tiene posibilidad de determinar en cada caso concreto su monto o cuantía teniendo en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho.

69. De la redacción precedente es declarar la **invalidez** de los artículos 96, fracción XV, de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla y 106, fracciones II, inciso a), y IX, inciso v) de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo.

70. Consideraciones similares fueron sustentada por el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 104/2023 y su acumulada 105/2023,³⁴ 68/2024 y su acumulada 69/2024³⁵, 128/2024,³⁶ 41/2024³⁷ y 109/2024 y su acumulada 111/2024³⁸.

B) Infracciones por insultos o faltas de respeto a autoridades

71. En este apartado, la CNDH impugna los artículos 96, fracción XIV, de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla y 106, fracción II, inciso d) de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo, las normas establecen lo siguiente:

Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla

Artículo 96. [...]

CONCEPTO	PERIODICIDAD	MONTO MÍNIMO (UMA)	MONTO MÁXIMO (UMA)
[...]	[...]	[...]	[...]
XIV. Faltar al respeto y consideración de los representantes de la autoridad o empleados en el desempeño de sus labores y con motivo de las mismas	Por evento	5	18.5
[...]	[...]	[...]	[...]

Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo

Artículo 106. [...]

CONCEPTOS	CUOTA EN U.M.A.	ARTÍCULO, FRACCIÓN E INCISO
[...]	[...]	[...]
II. FALTAS ADMINISTRATIVAS: [...]		
d) Por insultos a la autoridad.	59.18	1.- LHMEC Artículo 141 fracciones I, II y III. 2.- BPyGMHCEC Artículos 117 fracciones V, VII, 122 fracciones I, II y III, 158 fracciones I, II, III y IV. 3.- CFMEC Artículos 3, 4, 21, 50 fracción II y 55. 4.- LOMEO Artículo 143 fracciones II, III, IV y V.
[...]	[...]	[...]

72. La CNDH considera que las infracciones por faltas de respeto y consideración a los representantes de la autoridad o empleados, así como por insultos a la autoridad dan un margen muy amplio de apreciación para que la autoridad determine si la conducta debe ser sancionada o no. Añade que la conducta sancionada puede actualizarse de muchas

³³ De acuerdo con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de esta materia, el cual faculta a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

³⁴ Resuelta en sesión de 5 de diciembre de 2023, bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa.
³⁵ Resuelta en sesión de 28 de noviembre de 2024, bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa.
³⁶ Resuelta en sesión de 28 de noviembre de 2024, bajo la ponencia de la ministra en retiro Ana Margarita Ríos Farjat.
³⁷ Resuelta en sesión de 19 de septiembre de 2024, bajo la ponencia de la ministra Loretta Ortiz Alfaro.
³⁸ Resuelta en sesión de 28 de noviembre de 2024, bajo la ponencia del ministro en retiro Alberto Pérez Dayán.

de la persona, como mediante expresiones, actitudes o gestos que pueden tener diversos significados dependiendo de la connotación que le dé la persona receptora y emisora.

73. Afirma que las expresiones hechas a los servidores públicos tienen un "plus de protección constitucional de la libertad de expresión", como lo ha señalado la Corte, porque la actividad de estas personas exige un escrutinio más intenso y deben mostrar una mayor tolerancia.
74. El concepto de invalidez es **fundado**.
75. A continuación, se retoman las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,³⁹ reiteradas en diversos precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 93/2020,⁴⁰ 104/2023 y su acumulada 105/2023,⁴¹ 131/2023, 68/2024,⁴² en las que se analizaron normas similares. En dicho asunto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que las normas que sancionan insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad, se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.
76. El artículo 6o. de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.
77. Al resolver el amparo directo 28/2010 en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil once, la entonces Primera Sala de este Alto Tribunal definió el "derecho al honor" como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.
78. Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: (1) en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; y, (2) en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.⁴³
79. De acuerdo con ello, en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que, en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.
80. Además, se razonó que, en una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.⁴⁴
81. Aunado a ello, se ha establecido que, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun y

de la persona, expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.

82. Cabe mencionar que, tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.⁴⁵
83. En ese sentido, las normas que sancionan proferir insultos, faltas de respeto, agresiones verbales a la autoridad municipal; o bien, dirigir palabras lascivas, obscenas, altisonantes o signos obscenos a cualquier persona, buscan prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, y en concreto, en el ámbito de la justicia cívica, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las personas, incluyendo a la autoridad en general, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.
84. 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 falta de respeto y consideración o insulto encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.
85. Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para las personas, 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.
86. Adicionalmente, y por las razones ya desarrolladas en el apartado anterior, cabe señalar que, en suplencia de lo alegado por la accionante, este Pleno también observa que el artículo 106, en su fracción II, inciso d) de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo establece una **multa fija** de 59.18 UMA, por lo que también resulta inconstitucional por esta razón.
87. Por lo anterior se declara la **invalidez** de los **artículos 96, fracción XIV, de la Ley de Ingresos de Guadalupe de Etla y 106, fracción II, inciso d) de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo**.
- C) Infracción por no usar cubrebocas.**
88. En este apartado, la CNDH impugna el artículo 106, fracción II, inciso s) de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo. Esta norma establece lo siguiente:

Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo

Artículo 106. [...]

CONCEPTOS	CUOTA EN U.M.A.	ARTÍCULO, FRACCIÓN E INCISO
[...]	[...]	[...]
II. FALTAS ADMINISTRATIVAS:		
[...]		

³⁹ Resuelta en sesión de 24 de octubre de 2019, bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 93/2020, resuelta en sesión de 29 de octubre de 2020, bajo la ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas.

⁴¹ Resueltas en sesión de 5 de diciembre de 2023, bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁴² Resuelta en sesión de 28 de noviembre de 2024, bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁴³ Lo anterior tiene sustento en la tesis 1a. XXX/2011 (10a.), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, página 2906, registro 2000093, de rubro "DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA."

⁴⁴ Tesis 1a. CCXVIII/2009, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 298, registro 165781 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD."

⁴⁵ Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia 1a./I. 32/2013, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, página 540, registro 2003364 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE."

⁴⁶ Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el amparo directo 6/2009, en sesión de 7 de octubre de 2009, bajo la ponencia del entonces Ministro Sergio A. Valle Hernández, así como en el amparo directo en revisión 2044/2008, en sesión de 17 de junio de 2009, bajo la ponencia del Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz.

CIÓN ACIÓN		1.- LHMEO Artículo 141 fracciones I, II y III. 2.- BPyGMHCEC Artículos 117 fracciones V, VII, 122 fracciones I, II y III, 158 fracciones I, II, III y IV. 3.- CFMEQ Artículos 3, 4, 21, 50 fracciones I y 55. 4.- LOMEO Artículo 143 fracciones II, III, IV y V.
s) Personas sin cubrebocas	2	
[...]	[...]	[...]

89. La CNDH argumenta que la disposición vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues no expresa en forma clara y precisa si el cubrebocas debe ser usado en lugares públicos, abiertos o cerrados. Además, no especifica un período ni condiciones para estimar actualizada la conducta infractora, como lo sería una referencia a la existencia de una declaratoria de situación de riesgo por pandemia o enfermedades transmisibles emitida por autoridad competente.

90. Asiste la razón a la accionante y su concepto de invalidez es **fundado**.

91. Al respecto, se analizaron normas similares en las acciones de inconstitucionalidad 107/2023,⁴⁷ y la diversa 104/2023 y su acumulada 105/2023, por lo que se retoman las consideraciones aplicables a esta disposición.⁴⁸

92. En primer lugar, este Alto Tribunal considera que el precepto impugnado permite que la autoridad municipal, de forma arbitraria, determine cuándo sancionar la falta de uso de cubrebocas, independientemente de si se declaró la existencia de una pandemia o de si se está en el contexto del combate a enfermedades contagiosas. En efecto, la norma origina un margen de arbitrariedad a las autoridades municipales, en la medida en que pueden establecer sanciones por no portar cubrebocas, sin que se condicione a la existencia de una declaratoria previa emitida por las autoridades competentes en materia de salud, federales o locales; es decir, la facultad sancionatoria se ejerce sin un parámetro preestablecido por las autoridades competentes en materia de salud.

93. Así es, la disposición de mérito establece una multa a las *personas sin cubrebocas*. Conforme a dicho precepto, el solo hecho de no usar cubrebocas es una razón suficiente para ser acreedor a una multa, de manera tal que las autoridades municipales, incluso cuando no existan enfermedades transmisibles, pueden imponer este tipo de sanciones a cualquier persona.

94. En ese sentido, no se especifica el período ni las condiciones necesarias para estimar actualizada la conducta infractora, es decir, no se hace referencia a la existencia de la declaratoria respectiva, por parte de la autoridad competente, respecto de una situación de riesgo por pandemia o por enfermedades transmisibles, de forma que será la autoridad administrativa municipal la que decidirá, de forma arbitraria, cuándo será necesario el uso de cubrebocas y la época o el período en que podrá sancionar a las personas que no lo porten o que no usen careta facial.

95. En consecuencia, tal precepto genera una **transgresión al principio de seguridad jurídica**, pues la autoridad municipal podrá determinar de forma discrecional la época o período en que la falta de uso de un cubrebocas genera la actualización de la infracción, sin que ello se

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN con la necesidad de acatar una medida sanitaria impuesta por la autoridad competente para ello.

96. Además, este Pleno tiene en cuenta que durante la sesión de la decimoquinta reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintitrés, se destacó la tendencia decreciente de las muertes por dicha enfermedad, el descenso de las hospitalizaciones y los ingresos en unidades de cuidados intensivos relacionados con ella, así como los altos niveles de inmunidad de la población al virus SARS-CoV-2. En ese sentido, si bien, se reconocen las incertidumbres que sigue planteando la posible evolución de dicho virus, se aconsejó que ha llegado el momento de pasar a la gestión a largo plazo de la pandemia.

97. Atento a ello, el Director General de la Organización Mundial de la Salud ("OMS") determinó que la enfermedad por COVID-19 es ahora un problema de salud establecido y persistente que ya no constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional⁴⁹ y anunció la publicación del Plan Estratégico de Preparación y Respuesta frente a la COVID-19 para 2023-2025⁵⁰, concebido para orientar a los países en la transición hacia la gestión a largo plazo de la COVID-19.

98. En vista de ello, el nueve de mayo de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "Decreto por el que se declara terminada la acción extraordinaria en materia de salubridad general que tuvo por objeto prevenir, controlar y mitigar la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)".

99. En vista de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que, en el contexto actual para la prevención, control y mitigación de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), sancionar a las personas por no usar cubrebocas en lugares públicos, no constituye una medida que resulte razonable ni proporcional, pues, como se destacó, en el escenario internacional se ha determinado por la OMS que ya no constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional, aunado a que el Gobierno Federal declaró terminada la acción extraordinaria en materia de salubridad general para controlar la pandemia generada por dicha enfermedad, de modo que, cualquier sanción que se imponga por no usar cubrebocas o su portación incorrecta en espacios públicos, sean abiertos o cerrados, resulta **inconstitucional**.

100. Finalmente, tampoco pasa inadvertido que la infracción es una **multa fija**, por lo que la norma resulta inconstitucional por las razones ya desarrolladas en apartados anteriores.

101. Por lo anterior se declara la **invalidez** del **artículo 106, fracción II, inciso s) de la Ley de Ingresos de Ejutla de Crespo**.

VIII. EFECTOS

102. Con fundamento en el artículo 73, en relación con los diversos 41 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, se declara la **invalidez** del artículo 96, fracciones XIV, XV y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca; y los artículos 82, numeral I, fracción III, inciso a), y 106, fracciones II, incisos a), d) y s), y IX, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca; ambas para el ejercicio fiscal 2025 y publicadas mediante los Decretos Números 39 y 45, respectivamente, en el Periódico Oficial de esa entidad el día dieciocho de enero de dos mil veinticinco.

⁴⁷ Resuelta en sesión de 5 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la ministra Loretta Ortiz Ahif.

⁴⁸ Resuelta en sesión de 5 de diciembre de 2023, bajo la ponencia de la ministra Yasmin Esquivel Mossa.

⁴⁹ Lo anterior es consultable en el siguiente vínculo de internet: [https://www.who.int/es/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/es/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)

⁵⁰ Consultable en: <https://www.who.int/publications/item/WHO-WHE-SPP-2023-1>

103. La declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

104. Dado que las declaratorias de invalidez recaen en normas de vigencia anual, se **exhorta** al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en posteriores medidas legislativas similares a las que fueron analizadas en esta sentencia, en el marco de su libertad de configuración tomando en cuenta las consideraciones de esta sentencia, determine, de manera fundada y motivada, las cuotas o tarifas mediante un método objetivo y razonable.

105. Finalmente, esta sentencia debe notificarse a todos los municipios involucrados, porque sus autoridades son las encargadas de aplicar las leyes de ingresos cuyas disposiciones son inválidas.

IX. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO. Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 82, numeral I, fracción III, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, expedida mediante el Decreto Núm. 45, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de enero de dos mil veinticinco.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo 96, fracciones XIV, XV y XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, y 82, numeral I, fracción III, inciso a), y 106, fracciones II, incisos a), d) y s), y IX, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025, expedidas mediante los Decretos Núms. 39 y 45, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de enero de dos mil veinticinco.

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

QUINTO. 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 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas impugnadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se suscitó un empate de cuatro votos a favor de las personas Ministras Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa y Figueroa Mejía, y cuatro votos en contra de las personas Ministras Herrerías Guerra, Batres

Guadarrama, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Cobro diferenciado para la emisión del certificado médico", consistente en declarar la invalidez del artículo 82, numeral I, fracción III, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Multas a juegos de apuestas en espacios públicos", consistente en declarar la invalidez del artículo 96, fracción XIX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Cobro diferenciado para la emisión del certificado médico", consistente en declarar la invalidez del artículo 82, numeral I, fracción III, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Faltas administrativas", consistente en declarar la invalidez de los artículos 96, fracciones XIV y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Etla, Distrito de Etla, y 106, fracciones II, incisos a), d) y s), y IX, inciso v), de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2025. El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y 3) notificar esta sentencia a todos los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de aplicar las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Figueroa Mejía separándose de establecer un método objetivo y razonable, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en posteriores medidas legislativas similares a las que fueron analizadas en esta sentencia, en el marco de su libertad configurativa y tomando en cuenta las consideraciones de esta sentencia, determine, de manera fundada y motivada, las cuotas o tarifas mediante un método objetivo y

