

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 30 de enero de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de 38 leyes de ingresos municipales del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante distintos decretos publicados el 31 de diciembre de 2024, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice	
I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	10
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	11
VI. Competencia.....	11
VII. Oportunidad en la promoción.	11
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	11
IX. Introducción.	12
X. Conceptos de invalidez.....	13
PRIMERO.....	13
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio que los rigen.....	14
B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas	17
SEGUNDO.....	21
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información	22
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados	27
TERCERO. Son inconstitucionales.....	32
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	33
B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria	35
C. Inconstitucionalidad las disposiciones impugnadas.....	38
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	49
ANEXOS	50

Defendemos al Pueblo

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Hidalgo.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo.

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

a) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información, no relacionados con el derecho de acceso a la información:

1. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 87.40”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 87.40” y “Copia simple de documento digitalizado 91.80”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán.
2. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 62.70”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 16.40” y “Copia simple de documento digitalizado 73.40”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Alfajayucan.
3. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 97.40”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 94.70” y “Copia simple de documento digitalizado 91.40”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ajacuba.
4. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 107.40”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 158.70” y “Copia simple de documento digitalizado 13.90”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Agua Blanca de Iturbe.
5. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 107.40”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos

- municipales (Por foja) 158.70", y "Copia simple de documento digitalizado 13.90", de la Ley de Ingresos del Municipio de Actopan.
6. Artículo 17, en la parte relativa a "Certificación y expedición de copias 71.40", "Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 24.90" y "Copia simple de documento digitalizado 16.50", de la Ley de Ingresos del Municipio de Acaxochitlán.
 7. Artículo 17, en la parte relativa a "Certificación y expedición de copias 82.40", "Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 82.40" y "Copia simple de documento digitalizado 23.20", de la Ley de Ingresos del Municipio de Almoloya.
 8. Artículo 17, en la parte relativa a "Certificación y expedición de copias 69.00", "Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 14.80" y "Copia simple de documento digitalizado 170.60" de la Ley de Ingresos del Municipio de Apan.
 9. Artículo 17, en la parte relativa a "Certificación y expedición de copias 95.00" y "Copia simple de documento digitalizado 116.30", de la Ley de Ingresos del Municipio de Atitalaquia.
 10. Artículo 17, en la parte relativa a "Certificación y expedición de copias 53.90" y "Copia simple de documento digitalizado 6.20", de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlapexco.
 11. Artículo 17, en la parte relativa a "Certificación y expedición de copias 95.50", "Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 98.30" y "Copia simple de documento digitalizado 95.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco de Tula.
 12. Artículo 17, en la parte relativa a "Certificación y expedición de copias 72.00", así como "Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 54.00" y "Copia simple de documento digitalizado 48.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco el Grande.
 13. Artículo 17, en la parte relativa a "Certificación y expedición de copias 49.90", "Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 43.00" y "Copia simple de documento digitalizado 60.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de Calnali.
 14. Artículo 17, en la parte relativa a "Certificación y expedición de copias 112.50", "Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 89.20" y "Copia simple de documento digitalizado 33.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de Cardonal.
 15. Artículo 17, en la parte relativa a "Certificación y expedición de copias 66.80", "Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos

- municipales (Por foja) 66.80” y “Copia simple de documento digitalizado 8.10”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chapantongo.
16. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 53.00”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 42.10” y “Copia simple de documento digitalizado 40.30”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chapulhuacán.
 17. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 93.20”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 114.70” y “Copia simple de documento digitalizado 48.60”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chilcuautla.
 18. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 275.10”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 100.00” y “Copia simple de documento digitalizado 150.40”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautepec de Hinojosa.
 19. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 83.00”, y “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 70.00”, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Arenal.
 20. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 56.70”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 40.90” y “Copia simple de documento digitalizado 39.90”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Eloxochitlán.
 21. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 98.90”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 83.70” y “Copia simple de documento digitalizado 47.00”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata.
 22. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 65.60”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 81.90” y “Copia simple de documento digitalizado 45.20”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Epazoyucan.
 23. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 86.50” y “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 86.50”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Francisco I. Madero.
 24. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 69.30”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 79.70” y “Copia simple de documento digitalizado 186.30”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huasca de Ocampo.

25. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 72.50” y “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 72.50”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huautla.
26. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 37.60”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 37.60” y “Copia simple de documento digitalizado 11.60”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huazalingo.
27. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 40.00”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 30.00” y “Copia simple de documento digitalizado 25.00”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetla.
28. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 90.50”, y “Copia simple de documento digitalizado 41.80”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejutla de Reyes.
29. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 115.00”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 70.50” y “Copia simple de documento digitalizado 19.70”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huichapan.
30. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 114.50”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 37.00” y “Copia simple de documento digitalizado 60.00”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixmiquilpan.
31. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 44.30” y “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 22.10” y “Copia simple de documento digitalizado 5.50”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jacala de Ledezma.
32. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 40.00” y “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 47.00”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jaltocán.
33. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 48.90”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 45.00” y “Copia simple de documento digitalizado 45.90”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez.
34. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 95.00”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 51.80” y “Copia simple de documento digitalizado 85.00”, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Misión.
35. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 77.60”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos

municipales (Por foja) 86.50” y “Copia simple de documento digitalizado por foja 5.50”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lolotla.

36. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 84.20”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 43.70” y “Copia simple de documento digitalizado por foja 43.70”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Metepec.
37. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 86.50”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 86.50” y “Copia simple de documento digitalizado 84.00”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Metztlán.
38. Artículo 17, en la parte relativa a “Certificación y expedición de copias 81.60”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 81.60” y “Copia simple de documento digitalizado 123.80”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mineral de la Reforma.

b) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

1. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Disco compacto”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán.
2. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 4.30”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Alfajayucan.
3. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Copia certificada 94.70”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ajacuba.
4. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Disco compacto 21.40”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Actopan.
5. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Disco compacto 41.80”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acaxochitlán.
6. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información “Disco compacto 22.50” de la Ley de Ingresos del Municipio de Almoloya.
7. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición

de hojas simples, por cada hoja 9.40” y “Disco compacto 66.40”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apan.

8. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Disco compacto 69.90”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atitalaquia.
9. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 9.10”, “Copia certificada 28.30” y “Disco compacto 279.10,” de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco de Tula.
10. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 5.00”, “Copia certificada 25.00”, “Disco compacto 35.00” y “USB 32GB 269.13”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco el Grande.
11. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 38.00”, “Copia certificada 38.10” y “Disco compacto 75.00”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calnali.
12. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 8.60”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cardonal.
13. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 16.00”, “Copia certificada 40.30” y “Disco compacto 32.90”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chapulhuacán.
14. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Disco compacto 45.30” de la Ley de Ingresos del Municipio de Eloxochitlán.
15. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 9.70” y “Disco compacto 23.40”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata.
16. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Copia certificada 62.80” y “Disco compacto 26.60”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Epazoyucan.
17. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Copia certificada 46.60”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huasca de Ocampo.

18. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Copia certificada 208.60” y “Disco compacto 97.20” de la Ley de Ingresos del Municipio de Huichapan.
19. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Disco compacto 23.50”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixmiquilpan.
20. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 43.60”, “Copia certificada 43.60” y “Disco compacto 87.90”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez.
21. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 13.40”, “Copia certificada 64.90” y “Disco compacto 141.10”, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Misión.
22. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 20.70”, “Copia certificada 30.00” y “Disco compacto 50.70”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Metepec.
23. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Disco compacto 22.60” y “Copia simple de documento digitalizado entregado en memoria USB 186.30”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Metztitlán.
24. Artículo 35, en lo relativo a la expedición de información en ejercicio del derecho de acceso a la información, específicamente respecto de “Expedición de hojas simples, por cada hoja 16.10”, “Copia certificada 149.90” y “Disco compacto 23.50”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mineral de la Reforma.

c) Cobro por el servicio de alumbrado público

1. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán.
2. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Alfajayucan.
3. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ajacuba.
4. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Agua Blanca de Iturbe.
5. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Actopan.
6. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acaxochitlán.
7. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Almoloya.
8. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apan.
9. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atitalaquia.

10. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlapexco.
11. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco de Tula.
12. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco el Grande.
13. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calnali.
14. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cardonal.
15. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chapantongo.
16. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chapulhuacán.
17. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chilcuautla.
18. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtepic de Hinojosa.
19. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Arenal.
20. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Eloxochitlán.
21. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata.
22. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Epazoyucan.
23. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Francisco I. Madero.
24. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huasca de Ocampo.
25. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huautla.
26. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huazalingo.
27. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetla.
28. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejutla de Reyes.
29. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huichapan.
30. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixmiquilpan.
31. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jacala de Ledezma.
32. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jaltocán.
33. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez.
34. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Misión.
35. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lolotla.
36. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Metepec.
37. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Metztitlán.
38. Artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mineral de la Reforma.

Todos ordenamientos del Estado de **Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2025**, publicados el martes 31 de diciembre de 2024 en el Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 6º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 2 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información pública.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de reserva de ley.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el martes 31 de diciembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 1° al jueves 30 de enero de 2025, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

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

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

Defendemos al Pueblo

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

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

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

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

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

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

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados de las 38 leyes de ingresos municipales del Estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2025, enlistados en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, establecen cobros por la certificación y expedición de copias a cargo de distintas autoridades municipales, así como de constancias que obren en los archivos municipales, los cuales no atienden a los costos reales del servicio prestado por los municipios; además, en algunos casos, los montos se encuentran diferenciados sin justificación alguna a pesar de que se trata del mismo concepto, por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que los preceptos tildados de inconstitucionales transgreden el principio de proporcionalidad en las contribuciones, así como el derecho a la seguridad jurídica y legalidad, toda vez que

prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado por los municipios; además de que en algunos casos, los supuestos normativos no dan claridad respecto de si la cuota prevista es por legajo o expediente o por una sola copia simple o certificada, según corresponda, lo que genera inseguridad jurídica a las personas, pues no sabrán cual será el cobro por el servicio que soliciten.

Para sostener lo anterior, en primer término, se explicará brevemente la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y los principios que los rigen, para finalmente analizar las disposiciones impugnadas a fin de demostrar que son contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio que los rigen

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos; además, consagra los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza -Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios-, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual

debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.³

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales en lo referente a su naturaleza como contribución y en atención a su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, se refiere a una **actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.**

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares⁴.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de**

³Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, en sesión del 27 de octubre de 2005.

⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Administrativa-Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN**”.

derechos o de impuestos⁵, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

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

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

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

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

⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

⁶ *Idem.*

⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

En síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.⁸

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

B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

Tal como se adelantó, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas cuestionadas de las 38 leyes de ingresos municipales del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2025, señaladas en el inciso a) del apartado III del presente escrito, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones.

⁸ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

⁹ Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Lo anterior, pues se sostiene que el Congreso local no estableció en las leyes tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa al ente estatal la prestación de los servicios consistentes en la expedición de copias certificadas y simples a cargo de distintas autoridades.

De la consulta de las normas impugnadas se observa que establecen las cuotas para el pago de la certificación y expedición de copias, conforme a los siguientes parámetros:

- Certificación y expedición de copias: de \$49.90 a 275.10 pesos mexicanos.
- Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (por foja): de \$14.80 a 114.70 pesos mexicanos.
- Copia simple de documento digitalizado: de \$5.50 a 282.60 pesos.

Como se desprende, el Congreso hidalguense estableció cuotas por los servicios de reproducción de documentos o información en copias simples y certificadas.

En el entendido de que las disposiciones normativas controvertidas establecen contribuciones que se enmarcan en la categoría de **derechos por servicios**, es decir, que les corresponden contraprestaciones por los mismos, ello significa que para la determinación de las cuotas por ese concepto ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución o prestación, por lo cual, la tarifa que se establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

Teniendo en cuenta lo anterior, las normas que establecen cobros por la expedición de copias simples y certificadas son desproporcionadas, pues prevén tarifas que no son acordes al costo que le generó a los municipios la prestación de ese servicio público.

En otras palabras, este Organismo Nacional advierte que las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, pues **las tarifas no guardan relación directa con los gastos que representa la prestación de tales servicios a los municipios involucrados.**

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, entre otros precedentes, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además, el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

De tal suerte que, para que las cuotas sean proporcionales, es necesario que los cobros sean acordes al costo que le representa al ente estatal la prestación de los servicios públicos. En contraste, las tarifas previstas por la entrega de copias simples y certificadas **son irrazonables porque el Congreso local no las justificó en relación con el costo de los materiales utilizados**, como lo son las hojas y tinta, conforme a su valor comercial.

Específicamente, respecto de los cobros por la certificación de documentos, no es justificable ni proporcional **cobrar por la expedición de copias certificadas de documentos si la cuota no responde al costo que le representa al Estado su prestación**, pues si bien es cierto el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, pues también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entablada entre las partes no es ni puede ser de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**¹⁰.

Así, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que, para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable**

¹⁰ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación de documentos¹¹.

Siguiendo lo resuelto por ese Alto Tribunal, si el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, entonces, suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite¹².

De acuerdo con todo lo previamente expuesto, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes¹³**, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.**

En otras palabras -y en atención a lo sostenido por ese Máximo Tribunal Constitucional- el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el mencionado servicio.

Bajo esa línea argumentativa, las cuotas previstas en los preceptos impugnados de las leyes de ingresos hidalguenses, para el ejercicio fiscal del año 2025, resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias simples ni con el costo que implica certificar un documento.

En síntesis, para que las cuotas sean constitucionalmente válidas es imperioso que atiendan **al principio de proporcionalidad** en las contribuciones, por lo que el Estado no debe lucrar con las tarifas sino, más bien, garantizar que estas atiendan exclusivamente al costo erogado por la autoridad para la prestación de ese servicio.

¹¹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74.

¹² Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *op. cit.*, párr. 94.

¹³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

Finalmente, se advierte que las 38 leyes de ingresos municipales impugnadas generan incertidumbre jurídica respecto de los cobros por la “Certificación y expedición de copias”, porque no especifican si el monto ahí establecido es por cada hoja o por la expedición del documento completo (expediente o legajo), situación que permite la discrecionalidad de la autoridad que aplicará la norma, colocando en situación de desventaja a las personas que soliciten este servicio, pues no tendrán certeza sobre el costo a enterar.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que las disposiciones normativas de las leyes de ingresos municipales impugnadas del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2025, establecen tarifas por la certificación y expedición de copias o constancias que contravienen el principio de proporcionalidad en las contribuciones, además de vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y legalidad, por lo cual es procedente que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de esa entidad federativa.

SEGUNDO. Las disposiciones normativas de las leyes de ingresos de 24 municipios del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2025, señaladas en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, establecen cuotas injustificadas por la entrega de la información pública en diversas modalidades, solicitada en ejercicio del derecho de acceso a información pública.

Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las normas controvertidas de las leyes de ingresos de 24 municipios del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2025, puntualizadas en el inciso b) del apartado III del presente escrito, transgreden el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para llegar a tal conclusión, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Luego, se desarrollan las razones por las cuales se estima que las normas que establecen el pago de un derecho por la reproducción de la información pública en diversas modalidades transgreden el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota prevista no se justifica objetivamente según el costo de los materiales empleados para tal fin, por lo que contravienen el orden constitucional.

A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).¹⁴

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).¹⁵

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan requerir información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).¹⁶

Por último, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la

¹⁴ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, que informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).¹⁷

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Debe destacarse, respecto del primer punto, que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales – artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea

¹⁷ *Idem.*

oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁸ ha establecido lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a esa información.

Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.¹⁹

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.²⁰

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, de tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, el **principio de gratuidad** contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal que, como se ha indicado, rige la materia de acceso a la información pública, implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando –en su caso– sea procedente, justificado y proporcional.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Es necesario recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública, pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, lo que significa que debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Así, la garantía de recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

El derecho de acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Acceso a la Información Pública, así que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, siempre que dichas cuotas se fijen de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y las cuotas que se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que esta última no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se presentan los motivos por los que se estiman inconstitucionales las distintas normas contenidas en 24 leyes de ingresos municipales de Hidalgo, para el ejercicio fiscal del año en curso, que contemplan tarifas injustificadas por expedición de información solicitada en copia simple, copia certificada, en disco compacto o en USB.

De la consulta a las 24 leyes de ingresos municipales en combate, este Organismo Nacional observó que el Congreso de Hidalgo estableció diferentes cuotas para la reproducción de información en ejercicio del derecho de acceso a la información pública, conforme a los siguientes parámetros:

- En hoja simple: de \$5.00 a \$43.60 pesos mexicanos.
- En copia certificada de \$25.00 a \$94.70 pesos mexicanos.
- En disco compacto de \$23.40.20 a \$279.100 pesos mexicanos.
- En USB de \$186.30 a \$269.13.13 pesos mexicanos.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dichas cuotas son contrarias al orden constitucional, pues de un ejercicio de contraste entre ellas y lo dispuesto por la Ley Fundamental, su contenido normativo **se aleja del principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información.**

Ello, pues como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación; por ende, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

En otras palabras, por regla general el ejercicio del derecho de acceso a la información pública debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Ahora, en la inteligencia de que como se ha explicado, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse, el Congreso de Hidalgo al prever costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Ello solo puede significar que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas tarifas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.²¹

²¹ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

Lo anterior, porque conforme al artículo 134 de la Constitución General los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que las y los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.²²

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²³

Adicionalmente, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal Constitucional que, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**²⁴

En el caso concreto, se sostiene que las normas se alejan de ese estándar constitucional, pues el cobro por la información entregada en **copia simple o certificada, en CD o en USB**, no está justificado con base en el valor real del material utilizado para su reproducción.

²² *Ibidem*, p. 63.

²³ *Ídem*.

²⁴ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

Dicho en otras palabras, el Congreso local estableció cuotas que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentran justificadas objetivamente debido al costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información pública solicitada en ejercicio del derecho humano consagrado en el artículo 6° de la constitución, a saber, las hojas o papel, la tinta ni el que corresponde al valor del medio de reproducción referido, que de alguna forma sustente las cuotas previstas.

Lo anterior, porque de la revisión de los dictámenes correspondientes tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las cuotas a pagar por la certificación y copias simples, así como de la información entregada en determinados medios de almacenamiento, por las personas que habitan en los municipios implicados.

Es decir, de la revisión de las iniciativas y dictámenes de las leyes impugnadas no se advirtió que obrara constancia alguna que refiera a la metodología empleada para definir la cuota; tampoco, de los costos de los materiales utilizados para la prestación del servicio derivado de solicitudes de acceso a la información, por lo que no es posible concluir que la tarifa prevista en los preceptos reclamados sea razonable y justificada.

Por ende, se insiste en que para que las cuotas contenidas en las normas impugnadas fueran acordes con el parámetro de constitucionalidad expuesto anteriormente, el Congreso local debió puntualizar en el dictamen correspondiente y de forma explícita los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a la misma, como pudiera ser –por ejemplo– señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, de los discos compactos, el USB, entre otros, circunstancia que, como ya se indicó, no aconteció.

En ese sentido, se afirma que las tarifas previstas en las disposiciones controvertidas carecen de una base objetiva y razonable que se ajuste al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública.

Adicionalmente, en el caso de la reproducción de información en copias certificadas, es importante tener en cuenta que aun cuando dicho servicio no se limite a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, ya que también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entre el ente estatal y el peticionario no es ni puede ser de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para el Estado,**

sino que, además de que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado²⁵ –al sustentarse la solicitud en el ejercicio del derecho de acceso a la información– debe observar el principio de gratuidad que lo rige, en los términos ya expuestos.

En ese tenor, partiendo de que recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro previsto en las normas controvertidas por la certificación de la información pública y su reproducción en disco compacto atiende únicamente al valor de los materiales empleados, por ser un imperativo derivado del principio de gratuidad en la entrega de información pública²⁶, sin que exista razonamiento alguno que justifique tales cobros sobre una base objetiva, ello sólo puede significar que las cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria, por lo que es inconcuso que las disposiciones combatidas transgreden el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Finalmente, en lo que concierne a los montos previstos en algunas leyes de ingresos municipales de Hidalgo respecto de copias simples, se advierte que, si bien tienen un bajo costo en algunos casos, estas tarifas fueron establecidas por el legislador de la entidad a razón de cada hoja, lo que contraviene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues el último párrafo del artículo 141 prevé que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples, por ello también se estiman inconstitucionales.

Por todo lo anterior, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de los artículos impugnados de las 24 leyes de ingresos municipales hidalguenses, ya que no se justifica el cobro por la certificación de la información pública solicitada ni su reproducción en copia simple o determinados dispositivos de almacenamiento de datos, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.²⁷

²⁵ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

²⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

²⁷ Así lo ha resuelto en diversos precedentes ese Máximo Tribunal Constitucional, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y 93/2020.

Es importante mencionar que los artículos controvertidos tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

En suma, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno que declare la invalidez de los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de Acatlán, Alfajayucan, Ajacuba, Actopan, Acaxochitlán, Almoloya, Apan, Atitalaquia, Tula, Atotonilco el Grande, Calnali, Cardonal, Chapulhuacán, Eloxochitlán, Emiliano Zapata, Epazoyucan, Huasca de Ocampo, Huichapan, Ixmiquilpan, Juárez, La Misión, Metepec, Metztitlán y Mineral de la Reforma, todos de Hidalgo para el ejercicio fiscal del año 2025, señaladas en el inciso b) del apartado III del presente escrito de demanda, al ser contrarios al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al derecho fundamental multirreferido, con base a los criterios sostenidos en los precedentes señalados.

TERCERO. Son inconstitucionales los artículos impugnados de las 38 leyes de ingresos municipales del Estado de Hidalgo, precisadas en el apartado III, inciso c) de la presente demanda, que regulan el cobro por el servicio de alumbrado público, dado que actualizan dos irregularidades constitucionales:

- a) **delegan la facultad de determinar elementos de la contribución en una entidad descentralizada a través de un convenio, lo que propicia la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar por el servicio respectivo; y**
- b) **cuando no se haya celebrado el convenio respectivo, el monto a pagar dependerá de un porcentaje sobre el consumo de energía eléctrica de los contribuyentes, lo cual escapa de las atribuciones del legislador local.**

Por lo anterior, transgreden el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley y justicia tributaria.

En este último concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos impugnados de las leyes de ingresos precisadas en el inciso c), apartado III, del presente escrito de demanda, todas del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2025, pues permite que sea una autoridad diversa a la legislativa la que determine – de forma discrecional– el monto de la contribución derivada de la prestación del servicio de alumbrado público, además de que con o sin el convenio, el monto se determinará tomando como base el consumo de energía eléctrica.

A efecto de exponer los argumentos que sostienen la invalidez alegada, se desarrollará en un primer apartado el marco constitucional aplicable; posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados a fin de demostrar su incompatibilidad.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones

dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De tal suerte que frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

En ese sentido, es claro que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, es oportuno mencionar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria

Es importante iniciar manifestando que el reconocimiento a los derechos humanos de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar a los tributos, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estas máximas no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.²⁸

Con la finalidad de garantizar límites al poder público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula los principios que deben regir a los tributos, a saber: la generalidad contributiva, el principio de legalidad en las contribuciones, la proporcionalidad, la equidad y el destino de las mismas al gasto público.

Entonces, los principios que rigen en materia recaudatoria constituyen derechos fundamentales, pues son auténticas obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes de los tributos pueden hacer exigibles frente a los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

Asimismo, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los principios de reserva de ley

²⁸ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

En materia fiscal, concretamente, es de resalta importancia el principio de legalidad tributaria, el cual consiste –como vertiente especializada del diverso de reserva de ley– en una exigencia de primer orden que **implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos que integran una contribución**, de conformidad con la cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales de cobro que no estén previstos legalmente ni podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.²⁹

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional del país ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa, en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contengan los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria³⁰.

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de alguna contribución, **pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado**, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate³¹.

²⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.”**

³⁰ Véase la tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, noviembre de 1997, pág. 78, de rubro **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”**.

³¹ Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, pág. 392, de rubro: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD**

En ese orden de ideas, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues, desde el punto de vista constitucional, es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal³².

De tal manera que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas excepcionalmente complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es **que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos**, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público³³.

Por ende, es inconcuso que el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento

ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL”

³² Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 20/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 8 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

³³ *Idem*.

con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.³⁴

En otras palabras, **exige que los tributos se prevean en la ley y**, de manera específica, **sus elementos esenciales**, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.³⁵

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas, este Organismo Nacional estima que el artículo impugnado contraviene el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delega funciones que corresponden al legislador en autoridades diversas, como se abundará en el apartado siguiente.

Finalmente, se reitera lo expuesto en el apartado A del primer concepto de invalidez, en cuanto a la naturaleza de los derechos por servicios y los principios que los rigen.

C. Inconstitucionalidad las disposiciones impugnadas

A la luz del parámetro de regularidad desarrollado, los artículos combatidos transgreden el orden constitucional, dado que el sistema normativo implementado por el legislador local, por una parte, delega a una autoridad descentralizada la facultad de determinar el monto a cubrir a través de un convenio y, por la otra, en caso de no existir el referido convenio, se calculará la cuota tomando en consideración un porcentaje del consumo de energía eléctrica de los contribuyentes atendiendo a tres tipos de tarifas: uso doméstico, comercial o industrial.

En efecto, las 38 leyes de ingresos municipales de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2025, coinciden en establecer lo siguiente:

³⁴ Véase la tesis aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: ***“DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.”***

³⁵ Véase la tesis aislada 2a. LXII/2013 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, de rubro: ***“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.”***

“ Artículo 10.- Los derechos por servicio de alumbrado público se regulan por lo dispuesto en los artículos 62 al 66 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo; considerando para la determinación de este derecho lo establecido en el convenio que para tal efecto celebre el Municipio con la Comisión Federal de Electricidad, o con cualquier otro prestador de servicio, y en el que se determinarán, de conformidad con la legislación federal aplicable, los elementos de contribución.

En tanto no se haya celebrado el convenio correspondiente que contenga los elementos de esta contribución, aplicarán las siguientes tasas:

	Tasa fija
Uso doméstico	5.0%
Uso comercial	5.0%
Uso industrial	1.5% ”

Atendiendo al contenido de la disposición transcrita de manera ejemplificativa, resulta necesario acudir a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo, a fin de conocer cuál será el método para calcular el monto a pagar por el servicio de alumbrado público.

“ARTÍCULO 62.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por servicio de alumbrado público el que el Municipio otorga a través de los prestadores del servicio a la comunidad, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

ARTÍCULO 63.- Es objeto de este derecho, el servicio de alumbrado público que presta el Municipio a la comunidad, las personas físicas, morales o unidades económicas en las calles, plazas, jardines y lugares de uso común.

ARTÍCULO 64.- Están obligadas al pago de este derecho las personas físicas o morales que disfruten de él.

ARTÍCULO 65.- El pago de este derecho se causará y pagará, de conformidad con el convenio que para tal efecto celebre el Municipio correspondiente con la Comisión Federal de Electricidad, o con cualquier otro prestador de servicio, y en el que se determinarán, de conformidad con la legislación federal aplicable, los elementos de la contribución.

En dicho convenio se establecerá que la base de este derecho será el total del consumo que genere el contratante del servicio de energía eléctrica en términos del Artículo anterior, así como los elementos necesarios que permitan que la determinación de las tasas o tarifas aplicables para el cobro de este derecho sean proporcionales y equitativas para todos los contribuyentes sujetos del gravamen y que aseguren la suficiencia financiera del municipio para la prestación del servicio.

En todo caso, la tasa aplicable no podrá ser superior al diez por ciento de la cuota a pagar por el consumo generado por el beneficiario.

ARTÍCULO 66.- El convenio a que se refiere el Artículo anterior deberá ser sancionado por el Congreso del Estado y Publicado en el Periódico Oficial del Estado.”

Entonces, conforme a ese sistema legal, se observa que los elementos esenciales de la contribución son definidos de la siguiente manera:

- **Objeto:** el servicio de alumbrado público que prestan los municipios a la comunidad, las personas físicas, morales o unidades económicas en las calles, plazas, jardines y lugares de uso común.
- **Sujeto:** las personas físicas o morales que disfruten de él.
- **Tarifa:**
 - **Las leyes de ingresos impugnadas** refieren que se regulan por lo dispuesto en los artículos 62 al 66 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo; considerando para la determinación de este derecho **lo establecido en el convenio que para tal efecto celebre el Municipio con la Comisión Federal de Electricidad, o con cualquier otro prestador de servicio,** y en el que se determinarán, de conformidad con la legislación federal aplicable, los elementos de contribución.
 - Mientras que la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo reitera que el pago de este derecho se causará y pagará según el convenio que para tal efecto celebre el Municipio correspondiente con la Comisión Federal de Electricidad, o con cualquier otro prestador de servicio, y en el que se determinarán, de conformidad con la legislación federal aplicable, los elementos de la contribución.

Además, refiere que en dicho convenio se establecerá que la base de este derecho será el total del consumo que genere el contratante del servicio de energía eléctrica, así como los elementos necesarios que permitan que la determinación de las tasas o tarifas aplicables para el cobro de este derecho *sean proporcionales y equitativas* para todos los contribuyentes sujetos del gravamen y que aseguren la suficiencia financiera del municipio para la prestación del servicio.

En tanto no se haya celebrado el convenio correspondiente que contenga los elementos de esta contribución, aplicarán las siguientes tasas:

	Tasa fija
Uso doméstico	5.0%
Uso comercial	5.0%
Uso industrial	1.5%

Como se desprende, las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de 38 municipios hidalguenses contienen dos formas para el cálculo de las tarifas que se deberán de pagar:

- a) se causará y pagará de conformidad con el convenio que para tal efecto celebre el Municipio correspondiente con la Comisión Federal de Electricidad, o bien
- b) cuando no se haya celebrado ese convenio, se aplicarán las tarifas atendiendo a un porcentaje del consumo de energía eléctrica, a saber: doméstico y comercial 5%, o industrial, 1.5%.

Tal como se aprecia, las legislaciones combatidas omiten establecer las tarifas a pagar por recibir el servicio de alumbrado público pues -acorde incluso con la propia Ley de Hacienda-, ello se determinará en el convenio celebrado por el Municipio correspondiente con la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Esto significa que el Congreso local facultó indebidamente tanto a una autoridad administrativa municipal, así como a una empresa productiva del Estado para determinar las tarifas por la prestación de los servicios apuntados a través del convenio que lleven a cabo, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local por virtud del principio de legalidad tributaria, en la inteligencia de que la cuota es un elemento de la contribución que debe estar definida en una ley.

A mayor abundamiento, es necesario precisar que el derecho por el servicio de alumbrado público es una especie de contribución, lo que significa que debe satisfacer los principios que los rigen consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, entre ellos, que sus elementos esenciales sean definidos en sede legislativa. Así, con base en las leyes respectivas, el monto a recaudar puede ser cobrado por los municipios por brindar ese servicio público, de conformidad con el

artículo 115, fracción III, inciso b), de la Norma Suprema, al preverse que por esa actividad pueden obtener los recursos correspondientes, tal como lo apunta la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.³⁶

En ese orden de ideas, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones combatidas resultan inconstitucionales en la medida de que no contienen todos los elementos esenciales del derecho por el servicio de alumbrado público que se cobrarán en los municipios del Estado de Hidalgo cuyas leyes de ingresos se impugnan, para el ejercicio fiscal 2025, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de establecer las tarifas o cuotas respectivas a un convenio que sea llevado a cabo entre el Municipio y la CFE.

Lo anterior no desconoce que en el artículo 65 de la Ley de Hacienda de los Municipios de esa entidad federativa se determina que dicho convenio se establecerá que la base de este derecho será el total del consumo que genere el contratante del servicio de energía eléctrica, pues el vicio de inconstitucionalidad persiste en tanto que la determinación de las tarifas constará en un convenio llevado a cabo por una autoridad administrativa y una empresa productiva del Estado, y no en una ley.

De esta forma, la disposición tildada de inconstitucional transgrede el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que deja al arbitrio de la autoridad administrativa y de la CFE el establecimiento de la tarifa u cuota de las contraprestaciones que deban cubrirse por el servicio de alumbrado público, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Es importante apuntar que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que son inválidas aquellas normas que, similar a lo previsto en las disposiciones ahora impugnadas, delegan a las autoridades administrativas el

³⁶ "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a II...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(...)

b) Alumbrado público;

(...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: (...)

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. (...)."

establecimiento de los elementos esenciales de contribuciones relativas a servicios públicos, como lo es el de agua potable³⁷ y alumbrado público³⁸, pues se trata de disposiciones que no contienen los elementos mínimos para brindar certeza a los contribuyentes.

Aunado a lo anterior, este Organismo Nacional protector de los derechos humanos considera que las disposiciones **también vulneran el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria**, en virtud de que, por la forma en la que está regulado el pago por el servicio de alumbrado público en la entidad, es evidente que en realidad **se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica** de las personas contribuyentes, lo que **escapa de las atribuciones constitucionales del Congreso hidalguense**, además de que permite cobros diferenciados sobre un mismo servicio.

Se recuerda que el orden legal que regula el pago por el servicio de alumbrado público conformado por las normas impugnadas de las leyes de ingresos municipales del estado de Hidalgo y la Ley de Hacienda de los Municipios de esa entidad federativa, ya sea que a través del convenio que lleve a cabo la autoridad municipal con el organismo público descentralizado, o cuando dicho convenio no haya sido elaborado, el monto a pagar siempre **determinado conforme a un porcentaje del consumo de energía eléctrica de los contribuyentes.**

Por esa particularidad en el diseño de la contribución, se considera que deviene inconstitucional por tres razones adicionales al vicio previamente explicado:

1. En realidad, **se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica**, cuya regulación solo compete al Congreso de la Unión.
2. Para el cálculo del monto a pagar por el servicio indicado, se toman en cuenta **elementos ajenos al costo erogado por los municipios** para su efectiva prestación, en perjuicio del principio de proporcionalidad tributaria aplicable al pago de derechos.

³⁷ Por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 182/2021, 185/2021, 1/2022 y 5/2022, entre otras.

³⁸ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, 89/2020, 16/2021 y 10/2021, entre otras.

3. Permite cobrar **montos distintos** sobre un mismo servicio, en inobservancia del principio de equidad tributaria.

A continuación, se explican con mayor amplitud dichos vicios de constitucionalidad.

En cuanto a la primera irregularidad constitucional, se advierte que **el legislador local fue más allá de sus atribuciones constitucionales**, pues la tarifa se fijará, por un lado, en el convenio que lleve a cabo el Municipio con la CFE, **tomando como base el consumo de energía eléctrica de las personas usuarias**, o en caso de que dicho convenio no exista será conforme a tres tarifas fijas que también se aplicarán sobre **el consumo de energía eléctrica de los contribuyentes**, dependiendo de su tipo de consumo: doméstico y comercial 5% e industrial 1.5%. En otras palabras, la base de la contribución es en todos los casos el consumo particular de las personas por el fluido eléctrico.

Toda vez que ha quedado evidenciada cuál es la base de la contribución, es claro que el legislador local se excedió en sus facultades al prever un impuesto sobre el consumo del fluido eléctrico, ya que se trata de una **materia** que –conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– **se encuentra reservada al Congreso de la Unión.**

Es decir, si la tarifa toma como base el consumo de energía eléctrica de las personas usuarias, es innegable que **su objeto o hecho imponible lo constituye ese consumo total de energía eléctrica y no el costo que le generó al Estado su prestación.**

Se reitera que estamos frente a un derecho por la prestación de un determinado servicio público, por lo que introducir como elemento determinante del pago el monto a cubrir por el consumo de energía eléctrica particular de cada contribuyente, se adiciona un aspecto que en nada se relacionan con la actividad estatal, de ahí que la contribución establecida no puede ni debe tener la naturaleza de un derecho, sino de un impuesto al consumo de energía eléctrica, materia que es competencia del legislador federal.

En ese orden de ideas, por la manera en la que los preceptos establecen que se calculará el monto a pagar, es indudable que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho diverso, esto es, un acto, situación o

actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad municipal que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

Este Organismo Nacional recuerda que tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal, **debe existir armonía en los elementos esenciales del tributo relativos a un “derecho”**, lo cual no acontece en la especie, pues tal congruencia interna se rompe al establecer que la base para su cálculo es el consumo de energía eléctrica de los usuarios.

En el caso, como ya se apuntó, el hecho de que la base imponible real (sin sustento legal) establezca como magnitud o valor denotativo el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.

Frente a esa situación, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base real debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es la que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público.

Dicha circunstancia permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo referido, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.³⁹

En esa tesitura, si las normas denominan “derecho” a la contribución establecida en las leyes impugnadas, cuya cuota responde a un porcentaje del consumo de energía eléctrica como se determine en el convenio ya multirreferido, o atendiendo a las tarifas de 5% para uso doméstico y comercial, o del 1.5% en uso industrial, es inconcuso que materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, lo que solamente corresponde a la Federación en términos del artículo 73,

³⁹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 101/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del ocho de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, p. 41.

fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), de la Constitución Federal, de ahí que sean tildados de inconstitucionales.

Debe apuntarse que, si bien el artículo 115 de la Norma Suprema prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, este precepto no implica una habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica.

Consecuentemente, de la interpretación armónica de las citadas normas constitucionales, se llega a la conclusión de que la habilitación de conformar la base de la contribución consistente en la prestación del servicio de alumbrado público de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados trastoca el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que **no se está pagando por la prestación del servicio otorgado que el municipio en sus funciones de servicio público, sino por el consumo de energía eléctrica, puesto que a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.**

Entonces, es posible concluir que no se está cobrando un derecho, sino que, en realidad, **se trata de una contribución al consumo del fluido eléctrico**, para lo cual el legislador no se encuentra constitucionalmente habilitado, circunstancia que necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de las y los gobernados.

En suma, toda vez que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica, y las normas impugnadas pretenden cobrar como derecho una contribución que en realidad es un impuesto, ello necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

Defendemos al Pueblo

Tales criterios han sido sostenidos y reiterados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 20/2020, 87/2020, 97/2020, 101/2020, 30/2021, 51/2021, 75/2021, 77/2021 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022, 70/2022 y 60/2023, entre otras, en las que declaró la invalidez de los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público, pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, lo cual materialmente se trataba de un impuesto y no

de un derecho, resultando transgresores del orden constitucional,⁴⁰ consideraciones que son exactamente aplicables al caso que nos ocupa.

Debe enfatizarse que las normas impugnadas generan una afectación arbitraria a la esfera jurídica de las y los gobernados, pues las autoridades locales carecen de sustento jurídico que las habilite para impactar en la esfera de derechos de las y los contribuyentes, estableciendo contribuciones consistentes en impuestos sobre el consumo de energía eléctrica.

Por lo anterior, nos encontramos frente a una actuación arbitraria de la autoridad al carecer de respaldo constitucional, lo que implica necesariamente una transgresión al derecho de seguridad jurídica del gobernado, vulnerando así los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con todo lo anterior, ha quedado demostrado que las normas reclamadas contradicen el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Ahora, por lo que respecta a la transgresión a los principios de justicia tributaria, esta Comisión Nacional estima que las legislaciones cuestionadas también se alejan del parámetro de regularidad constitucional. Como se anunció al inicio del presente apartado, el sistema normativo previsto en las normas impugnadas también vulnera los principios de justicia tributaria, esencialmente, por lo siguiente:

1. Para el cálculo del monto a pagar por el servicio se tomaron en cuenta elementos ajenos al costo real erogado por el Municipio para la prestación de referido servicio, lo que resulta transgresor del principio de proporcionalidad tributaria, aplicable al pago de derechos.
2. Permite cobrar montos distintos sobre un mismo servicio, lo que es incongruente con el principio de equidad tributaria.

⁴⁰ También véase la tesis de jurisprudencia P./J. 73/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXIII, junio de 2006, p. 919, del rubro: "**CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**"

Efectivamente, por una parte, se estima que las normas impugnadas son contrarias al principio de proporcionalidad, pues debe recordarse que ese Tribunal Constitucional ha patentizado que el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que le genera la prestación del servicio al municipio de que se trate; no obstante, en claro desacato de dicha regla, el legislador local tomó en consideración elementos totalmente ajenos al costo erogado del Municipio para la prestación de ese servicio, puesto que determinó que la cuota a pagar por el servicio de alumbrado público dependerá del consumo de energía eléctrica.

La situación descrita evidencia que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento completamente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio.

Además, no debe perderse de vista que el objeto el servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino en igualdad de circunstancias a toda la población y transeúntes de los municipios cuyas leyes de ingresos se estudian.

Dicho lo anterior, las normas combatidas establecen una contribución por la prestación de un servicio público para las y los habitantes de dicho municipio a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho; sin embargo, como ya se manifestó, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del consumo de energía eléctrica, lo que propicia que las personas cubran tarifas diferenciadas, lo cual no resulta adecuado al tratarse de un servicio que beneficia a toda la colectividad; y sin que exista razón para que unos paguen más que otros, lo que se traduce en una transgresión al principio de equidad tributaria aplicable al pago de derechos.

Bajo esas consideraciones, es notable que la norma también es contraria a los principios de justicia tributaria, pues adicional a que el legislador en realidad estableció el cobro por un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica sin tener habilitación constitucional, también presenta vicios materiales en tanto que el monto de las cuotas no guarda congruencia con el costo que para el Estado tiene la realización del servicio, lo que trae como consecuencia un **trato desigual** entre los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del consumo de energía que conste en los recibos expedidos por la CFE, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho.

En otras palabras, los preceptos reclamados también resultan inconstitucionales debido a que para el pago por el servicio de alumbrado público se consideran elementos que no se relacionan con el costo real erogado por los Municipio hidalguenses con ese fin, además de que los sujetos obligados a su pago enterarán tarifas diferentes, lo cual redundará en perjuicio de los sujetos pasivos de la contribución, resultando contrarias a los principios de justicia tributaria.

En esa línea, la configuración legal del derecho por el servicio de alumbrado público posibilita que se dé un trato desigual a las y a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio que, por naturaleza, es **indivisible**, dado que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir de su consumo particular de energía eléctrica, aunado a que pareciera que en realidad están estableciendo un impuesto y no de un derecho.

Ello ocasiona que la individualización del monto correspondiente a ese derecho se diferencie entre cada contribuyente, según el consumo de energía eléctrica suministrada por la citada empresa productiva del Estado, resultando en un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Con todo lo anteriormente explicado, ha quedado demostrada la incompatibilidad con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país de las normas impugnadas de las 38 leyes de ingresos municipales del Estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2025, por lo tanto, lo procedente es que se declare su invalidez y sean expulsadas del orden jurídico local.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildados inválidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal que vincule al Congreso del Estado de Hidalgo para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

2. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo dos).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

AHC

