

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 29 de enero de 2026.

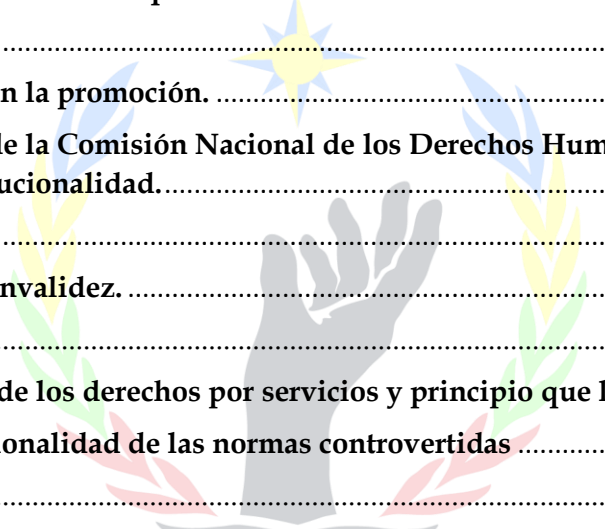
Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. 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 diversas disposiciones de leyes de ingresos de 8 municipios de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2026, expedidas mediante distintos decretos publicados el 31 de diciembre de 2025, en el Periódico Oficial del Gobierno 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 delegada 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y al licenciado Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; 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.	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.	7
X. Conceptos de invalidez.	7
PRIMERO.....	7
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio que los rigen.....	8
B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas	12
SEGUNDO.....	21
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	22
B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria	24
C. Inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas	27
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	39
ANEXOS	40


M É X I C O

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.

Ma. 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. Artículos 17, en la parte relativa a *“Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas 147.00”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 91.30”, “Por cada foja digitalizada 1.50” y “Copia certificada de más de 5 fojas (Por foja) 29.50”, y 29, en la porción normativa “Copias compulsadas de documentos que obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo urbano y ecología. 362.60”, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Acatlán, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.*
2. Artículo 17, en la parte relativa a *“Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas 147.00”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 25.80”, “Por cada foja digitalizada 1.50” y “Copia certificada de más de 5 fojas (Por foja) 29.50”, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Acaxochitlán, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.*
3. Artículos 17, en la parte relativa a *“Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas 147.00”, “Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 164.00”, “Por cada foja digitalizada 1.50” y “Copia certificada de más de 5 fojas (Por foja) 29.50”, y 29, en “Copias compulsadas de documentos de obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo*

urbano y ecología. 265.00", de la Ley de Ingresos para el Municipio de Actopan, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.

4. Artículo 17, en la parte relativa a *"Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas 147.00"*, *"Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja). 95.60"*, *"Por cada foja digitalizada 1.50"* y *"Copia certificada de más de 5 fojas (Por foja) 29.50"*, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Agua Blanca de Iturbide, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.
5. Artículo 17, en la parte relativa a *"Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas 147.00"*, *"Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 97.50"*, *"Por cada foja digitalizada 1.50"* y *"Copia certificada de más de 5 fojas (Por foja) 29.50"*, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ajacuba, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.
6. Artículo 17, en la parte relativa a *"Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas 147.00"*, *"Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 17.00"*, *"Por cada foja digitalizada 1.50"* y *"Copia certificada de más de 5 fojas (por foja) 29.50"* (sic), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Alfajayucan, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.
7. Artículos 17, en la parte relativa a *"Copia certificadas de 1 hasta 5 fojas 147.00"*, *"Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 85.00"*, *"Por cada foja digitalizada 1.50"* y *"Copia certificada de más de 5 fojas (por cada foja) 29.50"*, y 29, en *"Copias compulsadas de documentos que obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo urbano y ecología. 88.90"*, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Almoloya, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.
8. Artículos 17, en la parte relativa a *"Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas 147.00"*, *"Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja) 15.30"*, *"Por cada foja digitalizada 1.50"* y *"Copia certificada de más de 5 fojas (por foja) 29.50"*, y 29 en *"Copias compulsadas de documentos que obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo urbano y ecología. 506.70"*, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Apan, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.

Defendemos al Pueblo

b) Cobro por el servicio de alumbrado público

1. Artículo 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Acaxochitlán, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.
2. Artículo 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Actopan, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.
3. Artículo 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Agua Blanca de Iturbide, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.

4. Artículo 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ajacuba, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.
5. Artículo 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Alfajayucan, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.
6. Artículo 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Almoloya, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.
7. Artículo 10 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Apan, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.

Todos ordenamientos del Estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2026, publicados el miércoles 31 de diciembre de 2025 en el Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 normativas 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 miércoles 31 de diciembre de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 1º al viernes 30 de enero de 2026, 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.

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: (...)

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.

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 8 leyes de ingresos municipales del Estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2026, enlistados en el inciso a) del

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 (...)."

apartado III de la presente demanda, establecen cobros por la expedición de documentos en copias certificadas 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 controvertidos transgreden el principio de proporcionalidad y equidad 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; en algunos casos son diferenciadas, a pesar de que se trata del mismo servicio, lo cual resulta irrazonable e inequitativo; además algunos de los supuestos normativos no dan claridad respecto de si la cuota prevista es por legajo o expediente o por una sola copia 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

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos y se consagran 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.

De acuerdo con ese Alto Tribunal, las características de los tributos o contribuciones son las siguientes:

- 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, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

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.**

³Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión del 27 de octubre de 2005.

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, teniendo en claro que la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, sino en la medida de 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.

Atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria –que se desdoblan en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁵, 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 se debe a que, 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

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**”.

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*.

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 deben guardar **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.

En síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, en la inteligencia de que debe existir 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

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.”***

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.”***

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 8 leyes de ingresos municipales del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2026, señaladas en el inciso a) del apartado III del presente escrito, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

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 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; y en algunos casos no se sabe si la cuota es por hoja o por expediente, lo que genera inseguridad jurídica a las personas destinatarias de las normas.

Para continuar con el estudio correspondiente, a continuación, se transcriben los dispositivos normativos impugnados:

Ley	Artículo impugnado
Ley de Ingresos para el Municipio de Acatlán,	Artículo 17.- Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas se determinarán conforme a lo dispuesto por los artículos 100 al 102 de la Ley de

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.

Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.	Hacienda para los Municipios, debiéndose pagar conforme a las siguientes cuotas:	
		Cuota fija \$
	Certificación de documentos de hechos o actos jurídicos o civiles	
	Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas	147.00
	Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)	91.30
	Por cada foja digitalizada	1.50
	Copia certificada de más de 5 fojas (Por foja)	29.50
	Artículo 29.- Otros derechos por servicios relacionados con el desarrollo urbano se determinarán conforme a lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo, aplicando las siguientes cuotas:	
		Cuota fija \$
	Copias compulsadas de documentos que obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo urbano y ecología.	362.60
Ley de Ingresos para el Municipio de Acaxochitlán, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.	Artículo 17.- Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas se determinarán conforme a lo dispuesto por los artículos 100 al 102 de la Ley de Hacienda para los Municipios, debiéndose pagar conforme a las siguientes cuotas:	
		Cuota fija \$
	Certificación de documentos de hechos o actos jurídicos o civiles	
	Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas	147.00
	Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)	25.80
	Por cada foja digitalizada	1.50
	Copia certificada de más de 5 fojas (Por foja)	29.50
	Artículo 17.- Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas se determinarán conforme a lo dispuesto por los artículos 100 al 102 de la Ley de Hacienda para los Municipios, debiéndose pagar conforme a las siguientes cuotas:	
		Cuota fija \$
	Certificación de documentos de hechos o actos jurídicos o civiles	
	Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas	147.00

	Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)	164.00
	Por cada foja digitalizada	1.50
	Copia certificada de más de 5 fojas (Por foja)	29.50
	Artículo 29.- Otros derechos por servicios relacionados con el desarrollo urbano se determinarán conforme a lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo, aplicando las siguientes cuotas:	
Ley de Ingresos para el Municipio de Agua Blanca de Iturbide, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.		Cuota fija \$
	Copias compulsadas de documentos de obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo urbano y ecología.	265.00
	Artículo 17.- Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas se determinarán conforme a lo dispuesto por los artículos 100 al 102 de la Ley de Hacienda para los Municipios, debiéndose pagar conforme a las siguientes cuotas:	
		Cuota fija \$
	Certificación de documentos de hechos o actos jurídicos o civiles.	
	Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas	147.00
	Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja).	95.60
Ley de Ingresos para el Municipio de Ajacuba, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.	Por cada foja digitalizada	1.50
	Copia certificada de más de 5 fojas (Por foja)	29.50
	Artículo 17.- Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas se determinarán conforme a lo dispuesto por los artículos 100 al 102 de la Ley de Hacienda para los Municipios, debiéndose pagar conforme a las siguientes cuotas:	
		Cuota fija \$
	Certificación de documentos de actos o hechos jurídicos o civiles.	
	Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas	147.00
	Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)	97.50
Ley de Ingresos para el Municipio de Alfajayucan,	Por cada foja digitalizada	1.50
	Copia certificada de más de 5 fojas (Por foja)	29.50
	Artículo 17.- Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas se determinarán conforme a lo dispuesto por los artículos 100 al 102 de la Ley de	

correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.	Hacienda para los Municipios, debiéndose pagar conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>Cuota fija \$</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Certificación de documentos de hechos o actos jurídicos o civiles</td><td></td></tr> <tr> <td>Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas</td><td>147.00</td></tr> <tr> <td>Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)</td><td>17.00</td></tr> <tr> <td>Por cada foja digitalizada</td><td>1.50</td></tr> <tr> <td>Copia certifica de más de 5 fojas (por foja) (sic)</td><td>29.50</td></tr> </tbody> </table>		Cuota fija \$	Certificación de documentos de hechos o actos jurídicos o civiles		Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas	147.00	Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)	17.00	Por cada foja digitalizada	1.50	Copia certifica de más de 5 fojas (por foja) (sic)	29.50				
	Cuota fija \$																
Certificación de documentos de hechos o actos jurídicos o civiles																	
Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas	147.00																
Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)	17.00																
Por cada foja digitalizada	1.50																
Copia certifica de más de 5 fojas (por foja) (sic)	29.50																
Ley de Ingresos para el Municipio de Almoloya, Hidalgo, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2026.	Artículo 17.- Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas se determinarán conforme a lo dispuesto por los artículos 100 al 102 de la Ley de Hacienda para los Municipios, debiéndose pagar conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>Cuota fija \$</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Certificación de documentos de actos o hechos jurídicos o civiles.</td><td></td></tr> <tr> <td>Copia certificada de 1 hasta 5 fojas</td><td>147.00</td></tr> <tr> <td>Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)</td><td>85.00</td></tr> <tr> <td>Por cada foja digitalizada</td><td>1.50</td></tr> <tr> <td>Copia certificada de más de 5 fojas (por cada foja)</td><td>29.50</td></tr> </tbody> </table> Artículo 29.- Otros derechos por servicios relacionados con el desarrollo urbano se determinarán conforme a lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo, aplicando las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>Cuota fija \$</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Copias compulsadas de documentos que obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo urbano y ecología.</td><td>88.90</td></tr> </tbody> </table>		Cuota fija \$	Certificación de documentos de actos o hechos jurídicos o civiles.		Copia certificada de 1 hasta 5 fojas	147.00	Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)	85.00	Por cada foja digitalizada	1.50	Copia certificada de más de 5 fojas (por cada foja)	29.50		Cuota fija \$	Copias compulsadas de documentos que obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo urbano y ecología.	88.90
	Cuota fija \$																
Certificación de documentos de actos o hechos jurídicos o civiles.																	
Copia certificada de 1 hasta 5 fojas	147.00																
Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)	85.00																
Por cada foja digitalizada	1.50																
Copia certificada de más de 5 fojas (por cada foja)	29.50																
	Cuota fija \$																
Copias compulsadas de documentos que obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo urbano y ecología.	88.90																
Ley de Ingresos para el Municipio de Apan, Hidalgo, correspondiente, para el Ejercicio Fiscal 2026.	Artículo 17.- Los derechos por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas se determinarán conforme a lo dispuesto por los artículos 100 al 102 de la Ley de Hacienda para los Municipios, debiéndose pagar conforme a las siguientes cuotas: <table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>Cuota fija \$</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Certificación de documentos de hechos o actos jurídicos o civiles</td><td></td></tr> <tr> <td>Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas</td><td>147.00</td></tr> </tbody> </table>		Cuota fija \$	Certificación de documentos de hechos o actos jurídicos o civiles		Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas	147.00										
	Cuota fija \$																
Certificación de documentos de hechos o actos jurídicos o civiles																	
Copias certificadas de 1 hasta 5 fojas	147.00																

	Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (Por foja)	15.30
	Por cada foja digitalizada	1.50
	Copia certificada de más de 5 fojas (por foja)	29.50
Artículo 29.- Otros derechos por servicios relacionados con el desarrollo urbano se determinarán conforme a lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo, aplicando las siguientes cuotas:		
		Cuota fija \$
Copias compulsadas de documentos que obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo urbano y ecología.		506.70

De lo trasunto, se desprende que sustancialmente el Congreso estableció cuotas por los servicios de:

- Certificación y expedición de copias de 1 hasta 5 fojas: \$147.00 pesos mexicanos.
- Por copia certificada después de la quinta, por cada foja: \$29.50 pesos mexicanos.
- Copias compulsadas de documentos que obren en el archivo en materia de desarrollo urbano y ecología: de \$88.90 a \$506.70 pesos en moneda nacional.
- Expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales (por foja): de \$15.30 a \$164.00 pesos mexicanos.
- Por hoja digitalizada \$1.50 pesos mexicanos.

Como se desprende, el Congreso hidalguense estableció cuotas por la digitalización de la información, así como por los servicios de reproducción de documentos o información en copias certificadas y expedición de constancias por hoja de documentos que se encuentren en el archivo municipal.

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, en primer término, se evidenciará la **inconstitucionalidad de las normas controvertidas que establecen cobros por la simple digitalización de la información.**

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que no son razonables ni proporcionales los cobros cuestionados por la digitalización de la información, en virtud de que esa actividad **no implica el uso de insumos**, menos aún si las personas interesadas proporcionan el medio de almacenamiento; además, se debe tomar en cuenta que tal como están configurados las tarifas en las normas en combate permiten que el cobro sea por la información digitalizada, por cada hoja.

En otras palabras, no se puede cobrar por la actividad de digitalización de la información, debido a que su realización no implica que la información se materialice de alguna manera, pues únicamente conlleva que se convierta en un archivo digital.

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 ante estatal la prestación de los servicios públicos. En contraste, las tarifas reclamadas **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.

Ahora, 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 prestado¹⁰.

En sintonía con lo anterior, 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 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.

Es decir, 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 –como se explicó en el apartado anterior– el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el mencionado servicio.

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.

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.

Bajo esa línea argumentativa, las cuotas previstas en los preceptos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios hidalguenses de Acatlán, Acaxochitlán, Actopan, Agua Blanca de Iturbide, Ajacuba, Alfajayucan, Almoloya y Apan, para el ejercicio fiscal 2026, resultan desproporcionadas, al no guardar una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de constancias de documentos que obren en los archivos municipales 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.

Adicional a las consideraciones expuestas, se estima que las disposiciones cuestionadas no son congruentes con el principio de equidad tributaria, toda vez que permiten se imponga un cobro diferenciado entre las personas contribuyentes por el mismo servicio que se brinde, en el caso, el de reproducir información en copias certificadas.

Lo anterior se comprueba de las siguientes tarifas a saber:

- De 1 hasta 5 hojas certificadas, se pagarán \$147.00 pesos
- Después de la 5 hoja certificada, se pagará \$29.50 pesos
- Pero si las copias certificadas a expedir son en materia de desarrollo urbano y ecología, la cuota a pagar oscila entre \$88.90 y \$506.70 pesos en moneda nacional.

De lo anterior se colige que existen cuotas diferenciadas a pesar de que se trata de un mismo servicio, por ejemplo en el caso de la hipótesis de “1 hasta 5 fojas certificadas” se advierte que incluso por la copia certificada de una sola página se deberá pagar \$147.00 pesos, sin embargo, cuando se traten de seis páginas las personas peticionarias pagarán \$147.00 pesos por las primeras cinco hojas más \$29.50 por la sexta, en dicho supuesto una página tiene un valor de \$29.50, con lo que se demuestra que por la expedición de una sola copia certificada, la tarifa a pagar será distinta, según sea el caso, a pesar de que se trate del mismo servicio.

Lo anterior demuestra que las tarifas controvertidas no atienden al costo real que le representa al ente la prestación del servicio, por lo que resultan contrarias a los

principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, ya que, como se ha señalado, cada copia certificada no tendrá el mismo valor para todos los casos, a pesar de tratarse del mismo servicio, situación que carece de justificación constitucional.

En ese sentido, este Organismo Nacional considera que las normas impugnadas no sólo transgreden el principio de proporcionalidad, sino también el de equidad ya que se imponen cuotas diversas, aunque se trata del mismo servicio, lo que propicia que algunas personas enteren una tarifa mayor respecto de otras.

En otras palabras, para que las cuotas sean constitucionalmente válidas es imperioso respeten **los principios de proporcionalidad y equidad** en las contribuciones, lo que impide que el Estado lucre con las tarifas, pues se garantiza que las tarifas sean iguales para quienes reciben los mismos servicios, sin embargo, las normas controvertidas se apartan de aludidos principios constitucionales.

Ahora bien, conviene retomar las consideraciones que sostuvo ese Máximo Tribunal Constitucional del país al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2025¹⁴, en el que se declaró la invalidez de preceptos similares a los ahora impugnados.

En indicado precedente se sustentó que las normas impugnadas resultaban **desproporcionales**, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ya que prevén cobros respecto de los cuales no se advierte razonabilidad entre el costo de los materiales usados, el costo que implica certificar un documento y el gasto efectivamente erogado por el ente municipal para prestar el servicio, de donde deriva que su cobro resulta **desproporcionado**, pues **no responden al gasto que efectúe la autoridad municipal para brindar el servicio**¹⁵.

De igual modo, se determinó que las normas controvertidas vulneraban el principio de seguridad jurídica, ya que no permitían distinguir si el **el cobro relativo será por cada hoja o por la expedición del documento completo (expediente o legajo)**, lo

¹⁴ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 29 de septiembre de 2025, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Igualmente, el pasado 13 de enero de 2026 ese Alto Tribunal del país, al resolver la acción de inconstitucionalidad 76/2024, sostuvo consideraciones similares.

¹⁵ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 24/2025, resuelta por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 29 de septiembre de 2025, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, párr. 46 y 47.

que, en todo caso, no otorga certeza a los destinatarios para conocer con claridad el costo que efectivamente se pagará por la prestación del servicio. Disparidad que no sólo comprometía la seguridad jurídica, sino también ocasionaba la transgresión al principio de equidad tributaria¹⁶.

En ese tenor, resulta claro que el precedente invocado conviene retomarse para que se declare la invalidez de las normas impugnadas, al tratarse de idénticos supuestos que ese Alto Tribunal Constitucional ya ha analizado y determinado su invalidez.

Finalmente, se advierte que las 8 leyes de ingresos municipales impugnadas generan incertidumbre jurídica respecto de los cobros por la entrega de *“Copias compulsadas de documentos que obren en el archivo del área responsable de la prestación de servicios en materia de desarrollo urbano y ecología”*, 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 las normas, 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 impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Acatlán, Acaxochitlán, Actopan, Agua Blanca de Iturbide, Ajacuba, Alfajayucan, Almoloya y Apan, todas del Estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2026, establecen diversas tarifas contravienen los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, además de vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y el principio de 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. Son inconstitucionales los artículos impugnados de las 7 leyes de ingresos municipales del Estado de Hidalgo, precisadas en el apartado III, inciso b) 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**

¹⁶ Ídem, párr. 49 y 50.

- 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 concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos impugnados de las leyes de ingresos precisadas en el inciso b), apartado III, del presente escrito de demanda, todas del estado de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2026, pues permiten 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 el 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.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.¹⁷

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado

¹⁷ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

En ese sentido, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano, por tanto, el espectro de protección que otorgan no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también implican una **obligación** a cargo de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

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 arbitraria de la ley**, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Llegados a este punto, 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.¹⁸

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

¹⁸ 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.

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 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 resaltada 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.¹⁹

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 recaudatoria²⁰.

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**

¹⁹ 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.**”

²⁰ 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.**”

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 trate²¹.

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 fiscal²².

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 público²³.

²¹ 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 ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL”**

²² 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.

²³ *Idem*.

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 con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.²⁴

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.²⁵

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 de 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

²⁴ 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.”**

²⁵ 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.”**

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 7 leyes de ingresos municipales de Hidalgo, para el ejercicio fiscal 2026, coinciden en establecer lo siguiente:

*“**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 los municipios hidalguenses de Acaxochitlán, Actopan, Agua Blanca de Iturbide, Ajacuba, Alfajayucan, Almoloya y Apan 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.²⁶

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 2026, 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, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que dejan al arbitrio de la autoridad administrativa y de la CFE el establecimiento de la tarifa u cuota de

²⁶ “**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. (...).”

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 establecimiento de los elementos esenciales de contribuciones relativas a servicios públicos, como lo es el de agua potable²⁷ y alumbrado público²⁸, 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.

²⁷ Por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 182/2021, 185/2021, 1/2022 y 5/2022, entre otras.

²⁸ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, 89/2020, 16/2021 y 10/2021, entre otras.

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.
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.²⁹

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

²⁹ 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.

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, 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.

Aludidas afirmaciones son similares a las conclusiones a las que arribó esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2025, tal como se advierte a continuación:

“115. De aquí se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho se rompe con el contenido de las normas en estudio, al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los contratantes cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica.

116. Esto es así, porque el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva 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, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público que, en el caso, consiste en dicho consumo de energía.

117. Según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

119. En el orden de ideas expuesto, no obstante que las normas cuya constitucionalidad se controvierte denomina a la contribución de mérito “derecho”, materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que, como quedó previamente estudiado, es competencia exclusiva de la Federación, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal.”³⁰

*Énfasis añadido.

A juicio de esta Comisión Nacional los citados argumentos resulta aplicables a las normas cuya inconstitucionalidad se demanda, pues se trata de una reiteración de un vicio de inconstitucionalidad que el Congreso local continúa reiterando.

Además, no debe soslayarse que indicado criterio ha sido sostenido y reiterado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las diversas 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, 60/2023 y 24/2025, 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,³¹ consideraciones que son exactamente aplicables al caso que nos ocupa.

En suma, toda vez que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica y las

³⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 24/2025, Op. Cit., párr. 115-119.

³¹ 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.**”

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, por lo que los preceptos cuestionados deben ser expulsados del orden jurídico local.

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 base a 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.

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 redundando 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.

En función a todo lo explicado, ha quedado demostrada la incompatibilidad con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país de las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios hidalguenses de Acaxochitlán, Actopan, Agua Blanca de Iturbide, Ajacuba, Alfajayucan, Almoloya y Apan, para el ejercicio fiscal 2026, 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 los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, 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 Ma. del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple del medio oficial de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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 designada como delegada 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.

SEXTO. 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. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

CNDH
M É X I C O

CVA

Defendemos al Pueblo