

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos de los artículos 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 Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

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 y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Querétaro.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

El artículo 10, fracción VI, de la Ley que crea el Instituto de la Función Registral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa Entidad Federativa el 3 de octubre de 2018, cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 10. El Consejo Directivo tiene las atribuciones siguientes:
I. a V. (...)*

VI. Fijar los precios de los servicios que preste el Instituto;

VII. a VIII (...)”

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de legalidad tributaria.
- Principio de reserva de ley.
- Obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada el 3 de octubre de 2018 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 4 de octubre de 2018 al viernes 2 de noviembre de 2018. Sin embargo, al

ser inhábil el último día para la presentación de la demanda,¹ por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“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; (...).”*

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

¹ De conformidad con el inciso n) del Acuerdo General número 18/2013, de 19 de noviembre de 2013, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

representante legal de la misma, en los términos del primer párrafo, del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

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

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

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

IX. Introducción.

El derecho de seguridad jurídica constituye un límite para el actuar de todo el Estado mexicano. El contenido esencial de este derecho implica, entre otras cosas, la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de todas las autoridades estatales.

Uno de los principios que rigen en la interpretación del derecho a la seguridad jurídica, es el principio de reserva de ley o legalidad tributaria, el cual exige que debe ser la autoridad legislativa quien determine los elementos esenciales de las contribuciones, a saber: sujeto o destinatario; hecho imponible; base; tasa, tarifa o cuota; y época de pago, mismos que estarán contenidos en un ordenamiento de carácter legal formal y material.²

Sobre este punto, es menester recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que *“los principios constitucionales que enmarcan al sistema tributario son los de legalidad, proporcionalidad, equidad y vinculación con el gasto público, mismos que han sido desarrollados jurisprudencialmente por este Alto Tribunal, y que deben ser contemplados a la luz de los restantes derechos fundamentales y de los demás parámetros constitucionales”*.³

Además, ese Alto Tribunal ha precisado que la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.⁴

Es decir, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que los principios tributarios son derechos fundamentales, en virtud de que ello obedece a la protección de la afectación patrimonial que supone la imposición de las contribuciones.

² Sirve de sustento, la Tesis aislada P. LXXVI/2010, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, pág. 56, de rubro siguiente: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO TUTELA QUE LA DEBIDA DEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN TRIBUTO SE HAGA BAJO UN ENTORNO PROPORCIONAL Y EQUITATIVO.”**

³ Sentencia del Amparo en Revisión 1780/20006 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto el 31 de enero de 2007, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, página 44.

⁴ Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil cinco, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

Contrario a lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la fracción VI del artículo 10 de la Ley que crea el Instituto de la Función Registral del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el 03 de octubre de 2018, transgrede el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria.

Lo anterior, ya que dicha disposición establece como una de las atribuciones a cargo del Consejo Directivo de dicho Instituto, el fijar los “precios” que deberán pagar los contribuyentes por concepto de servicios registrales que presta el Instituto.

Es decir, la norma permite una actuación discrecional por parte del Consejo Directivo para el establecimiento de las cantidades correspondientes a un servicio consistente en la función registral que brinda el Estado, en detrimento del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Asimismo, la disposición constituye una transgresión al principio de legalidad tributaria que rige en la materia, en virtud de que delegó en una autoridad administrativa la facultad de determinar elementos esenciales de los derechos a los que denominó como “precios”, generando incertidumbre para los destinatarios respecto de las cuotas que habrán de cubrirse por los servicios de referencia.

Es menester precisar que mediante el decreto por virtud del cual se expidió la norma controvertida, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro no sólo otorgó la facultad al Instituto para establecer las cuotas correspondientes a sus servicios, sino que transformó sustancialmente el esquema fiscal que rige en materia registral.

Lo anterior, toda vez que también se modificaron la Ley de Hacienda y el Código Fiscal locales, de manera que se derogaron los preceptos que preveían los derechos por servicios de registro y se estableció un tributo específico con el carácter de “derecho” que gravaría los ingresos que recibieran los organismos

encargados de prestar servicios exclusivos del Estado –como los es la función registral–, de acuerdo con las bases que estatuya la Secretaría de Planeación y Finanzas queretana.

En ese sentido, debe precisarse que los servicios registrales que presta el Instituto respectivo encuadran en la clasificación contributiva de “derechos”, pues la función registral es un servicio público estatal y, en consecuencia, los elementos que constituyen esas contraprestaciones deben encontrarse contenidas en una ley, de acuerdo con el derecho fundamental de legalidad contributiva.

No obstante, el Congreso del Estado de Querétaro, al establecer que el Consejo Directivo del Instituto de la Función Registral definirá los precios que habrán de pagarse por los servicios registrales que presta el mismo, vulnera los principios tributarios, como derechos fundamentales, así como la seguridad jurídica de los contribuyentes, por las razones que se expresarán en el concepto de invalidez respectivo.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 10, fracción VI, de la Ley que crea el Instituto de la Función Registral del Estado de Querétaro, al establecer como atribución del Consejo Directivo de dicho Instituto fijar los precios de los servicios registrales que preste el mismo, vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, de reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delega la facultad de determinar los elementos esenciales de los derechos correspondientes en una autoridad administrativa, propiciando la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

En este concepto de invalidez se procede a demostrar la inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente curso. Para ello, en un primer bloque argumentativo se desarrolla la importancia del derecho

fundamental de seguridad jurídica y de los principios de legalidad, de reserva de ley y legalidad tributaria en un Estado Constitucional Democrático.

Así, se precisa que, ya que la norma permite un resquicio de arbitrariedad para que una autoridad administrativa termine de forma discrecional el monto de una contribución por un servicio prestado por el estado, resulta transgresor del derecho y los principios precisados.

Con posterioridad se desarrollan las características de los principios tributarios como derechos fundamentales reconocidos en el texto constitucional y se demuestra que los “costos” que cobrará el Instituto de la Función de Registral del Estado de Querétaro de conformidad con el ordenamiento que lo crea son, acorde a su naturaleza, constituyen derechos por servicios de registro y publicidad de los actos jurídicos patrimoniales que deban inscribirse para surtir efectos frente a terceros, así como por servicios de certificación de documentos notariales, y por tanto, al tratarse de contribuciones, deben regirse por los principios constitucionales aplicables.

Como exordio de la argumentación debe precisarse que Nuestra Norma Suprema reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que, es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en

el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, su espectro de protección no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En esta tesitura, 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 normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- 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.

Ahora bien, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los diversos 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.

El principio de reserva de ley constituye un medio de control de la expedición de normas de carácter general por parte del Poder Ejecutivo –ya sea por sí mismo mediante su facultad reglamentaria o mediante órganos u organismos que dependen de él–, por el que se prohíbe que las disposiciones administrativas generales aborden, materias que son reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas por el Poder Legislativo, mientras que el diverso de subordinación jerárquica consiste en la exigencia de que las normas administrativas generales estén precedidas de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.⁵

En la misma línea argumentativa, conviene señalar que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, a efecto de garantizar límites al Poder Público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, 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.

Es importante destacar que el reconocimiento a los derechos fundamentales 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

⁵ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 79/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2009, Tomo XXX, p. 1067, Materia Constitucional, del rubro siguientes: **“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.”** y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 1995, Tomo II, p. 293, Materia Administrativa, del rubro: **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.”**

protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.⁶

Así, estos principios que rigen en materia recaudatoria además de ser derechos fundamentales, constituyen al mismo tiempo obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual, a su vez, se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes que pueden hacer exigibles frente los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

De dichas máximas que rigen en materia fiscal, 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 de una contribución, de conformidad con el cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por una disposición legal anterior. De no respetarse ese principio, no podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.⁷

Es oportuno destacar que ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de reserva de ley en materia tributaria, si bien generalmente se encuentra referido a la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo, también se extiende a las diversas normas generales que expiden otros órganos administrativos derivado de las cláusulas habilitantes que se crean en la ley.⁸

⁶ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

⁷ 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.”**

⁸ Cfr. Sentencia de 9 de noviembre de 2016, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 636/2015, pp. 46 a 49.

Contrario a lo expuesto, el artículo 10, fracción VI, de la Ley que crea el Instituto de la Función Registral del Estado de Querétaro habilita a una autoridad administrativa con la capacidad de fijar los precios de los servicios del Instituto.

Es decir, el Congreso del Estado de Querétaro facultó indebidamente al Consejo Directivo del Instituto en comento para determinar, a través de un acto administrativo, elementos propios de la contribución –como lo es la cuota de derechos– que deberán pagar los contribuyentes usuarios de los servicios que preste dicho organismo público descentralizado, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.

Lo anterior es así, en virtud de 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 que 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.⁹

Como se ha señalado, el precepto citado consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad tributaria, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, en los términos siguientes:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

⁹ 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.**”

- 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 características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden 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 o 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.¹⁰

Ahora bien, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza

¹⁰ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- **Tasa, tarifa o cuota: La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del tributo. En el caso particular de los derechos, es el monto determinado que debe pagarse como contraprestación al servicio del orden administrativo prestado por el Estado.**
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, aun cuando su contenido puede ser variable pudiendo presentarse de manera distinta, por lo que dependiendo del tipo de contribución que se analice se determina la naturaleza propia a cada tributo.

En otras palabras, existen diversos tipos de contribuciones y cada una conserva su propia naturaleza. Las autoridades legislativas se encuentran habilitadas para establecer diversos tipos de tributos, respetando sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Ahora bien, del género contribución se distinguen doctrinal y legislativamente cuatro especies, a saber, los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales se definen de la siguiente forma:

- a) **Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad

social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

- b) Contribuciones de mejoras:** son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- c) Derechos:** son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley correspondiente. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
- d) Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

De forma similar, dentro del orden jurídico del Estado de Querétaro, la codificación fiscal de dicha entidad federativa clasifica a las contribuciones en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras,¹¹ a las cuales define de la siguiente manera:

- a) Impuestos:** Las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, que sean distintas a los derechos y a las contribuciones de mejoras.

¹¹ **Código Fiscal del Estado de Querétaro**

Artículo 24. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras. (...).

- b) **Derechos:** Las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley de Hacienda del Estado de Querétaro o en alguna otra disposición legal en la que se les reconozca ese carácter.

También considera como derechos a las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos del Estado.

- c) **Contribuciones de mejoras:** Aquéllas establecidas en ley, a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

En el caso que nos ocupa, resulta particularmente relevante abordar las características de las contribuciones denominadas “derechos”, toda vez que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los “precios de los servicios” que presta el Instituto de la Función Registral del Estado queretano participan de esa naturaleza y, en consecuencia, los elementos esenciales que los determinan deben establecerse formal y materialmente en una ley.

Al respecto, el derecho, como especie de tributo, se puede definir como la contraprestación señalada por la ley en pago de servicios de carácter administrativo o por la explotación de bienes del dominio público sobre los cuales el Estado ejerce su titularidad.

En ese sentido, los derechos se causan en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Pago por la explotación o aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado.
2. Pago por servicios de carácter público que presta el Estado.

Apuntado lo anterior, los “costos” que cobrará el Instituto de la Función de Registral del Estado de Querétaro de conformidad con el ordenamiento que lo crea son, acorde a su naturaleza, derechos por servicios de carácter público del orden administrativo, toda vez que su objeto consiste, medularmente, en prestar los servicios de registro y publicidad de los actos jurídicos patrimoniales que deban inscribirse para surtir efectos frente a terceros, con la finalidad de otorgar seguridad y certidumbre en las operaciones que se celebren dentro de esa entidad federativa o que tengan consecuencias en ésta, así como reproducir los documentos incorporados en los protocolos notariales, a solicitud de los interesados.¹²

En esos términos, resulta evidente que el Instituto de referencia, como organismo estatal, se encarga de brindar un servicio de carácter público cuya función corresponde de manera inherente al Estado, toda vez que el mismo está obligado a brindar la certeza y seguridad jurídica necesaria en la tenencia inmobiliaria y en los diversos actos trascendentes que celebren los particulares, lo cual se garantiza mediante el establecimiento de registros y archivos públicos que se encuentran sujetos al control de la autoridad estatal, a lo cual se le ha denominado como función registral.

Resulta conveniente mencionar que la función registral de la propiedad de bienes inmuebles corresponde de manera exclusiva al Estado, en virtud de las finalidades que se persiguen con el registro, a saber:

- **Publicidad.** Conforme a este principio, las personas pueden tener conocimiento de los actos jurídicos celebrados por los particulares, como por las autoridades respecto a bienes inmuebles, las inscripciones y su contenido.

¹² **Artículo 3.** El Instituto tiene por objeto registrar y dar publicidad a los actos jurídicos patrimoniales que deban registrarse para surtir efectos ante terceros, con la finalidad de otorgar seguridad y certidumbre en las operaciones celebradas o con consecuencia en el Estado; así como conservar y reproducir los documentos contenidos en los protocolos de los Notarios del Estado, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

- **Seguridad Jurídica.** Al dar publicidad a los actos realizados, se proporciona seguridad jurídica a todos los que van a celebrar una transacción inmobiliaria o crediticia, es decir, saben a qué atenerse al conocer las limitaciones, gravámenes y afectaciones.

En esta tesitura, debe precisarse que otorgar seguridad jurídica en esta materia, al ser la que garantiza a las personas la verdad legal en relación con un derecho real inmobiliario, es una facultad indelegable del Estado por la naturaleza e importancia del registro, pues afirmar lo contrario implicaría dejar en manos de particulares la certeza jurídica de dichos actos, lo cual no solo es una función del Estado, sino una obligación.¹³

Lo anterior es así, toda vez que el registro público de la propiedad es la herramienta fundamental para el funcionamiento del sistema económico nacional, ya que contribuye a mejorar la seguridad de la titularidad y tenencia de los bienes, la legalidad en las transacciones del mercado inmobiliario y contribuye a reducir la incertidumbre, así como litigios, al constituir el único registro de la propiedad inmobiliaria del país.¹⁴

En esta línea se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 127/2009, señalando que la institución del Registro Público tiene como vocación primordial la de dotar de seguridad jurídica a los adquirentes y titulares de derechos reales, por lo que, si bien los registros no son constitutivos de derechos, sus efectos son declarativos a fin de otorgar certeza jurídica ante terceros y no solamente entre las partes.¹⁵

¹³ Pascual Alberto Orozco Garibay. *El Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal. Naturaleza, Estructura y problemática jurídica*. Revista Mexicana de Derecho, núm. 3, México, 2001. Página 189.

¹⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto por el que se adicionó una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página 3.

¹⁵ Resolución de 17 de febrero de 2010 de la Contradicción de Tesis 127/2009 dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 44.

Asimismo, la Primera Sala del Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 558/2012, determinó que los derechos de propiedad no asentados ante el Registro Público de la Propiedad no son oponibles a terceros que sí cuentan con un derecho real debidamente registrado, es decir que el principio de certeza jurídica lo resguarda la institución del Registro Público de la Propiedad.¹⁶

Es así que la inscripción de los títulos sobre inmuebles ante el Registro Público de la Propiedad, tiene por objeto la seguridad jurídica, la cual es obligación del Estado garantizarla, a fin de que cualquier persona pueda enterarse de quién es el titular del derecho de propiedad sobre un bien inmueble determinado.¹⁷

En este orden de ideas, si el objeto del Registro Público de la Propiedad inmobiliaria es dar estabilidad y certeza al derecho de propiedad sobre bienes inmuebles, dando a conocer la verdadera situación jurídica de los mismos, tanto de la propiedad, como respecto a las cargas o derechos reales sobre el bien, con la finalidad de impedir fraudes en las enajenaciones y gravámenes,¹⁸ esta es una función que solo el Estado puede realizar de manera exclusiva.

En el caso que nos ocupa, las consideraciones del Decreto de la Quincuagésima Octava legislatura del Estado de Querétaro por el cual, entre otras cuestiones, se expidió la Ley que crea el Instituto de la Función Registral de la entidad, se advierte la *ratio legis* que llevó a los legisladores locales a aprobar dicho ordenamiento. Enseguida se señalan, en lo que interesa, los aspectos más relevantes:¹⁹

- La institución del Registro Público de la Propiedad y el Comercio es de gran trascendencia para otorgar seguridad y certeza jurídica en el tráfico

¹⁶ Resolución de 15 de mayo de 2013 de la Contradicción de Tesis 558/2012 dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, páginas 48 y 49.

¹⁷ Tesis aislada de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXI, Página: 2123, Registro: 340788, Materia Civil, del rubor siguiente: "**REGISTRO PUBLICO, INSCRIPCIONES EN EL.**"

¹⁸ Resolución de 11 de abril de 2012 de la Contradicción de Tesis 493/2011 dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 54.

¹⁹ Las consideraciones aludidas son consultables en la edición número 87 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, publicada el 3 de octubre de la presente anualidad.

inmobiliario, así como de personas morales, porque permite –a través de la publicidad que otorga– que los ciudadanos conozcan la situación jurídica que prevalece sobre los inmuebles y realizar actos jurídicos con confianza y tranquilidad.

- La protección de los derechos de propiedad en una economía es una condición para su crecimiento y prosperidad, ya que genera un ambiente propicio para la realización de transacciones y dar certidumbre jurídica sobre la prelación de derechos y obligaciones de bienes y empresas.
- Con el propósito de cumplir los objetivos anteriores y fortalecer el Registro Público de la Propiedad y del Comercio estatal, se crea el Instituto de la Función Registral del Estado de Querétaro como un organismo público descentralizado, para que con personalidad jurídica y patrimonio propios, pueda avanzar a la modernización institucional.
- **Que su Consejo Directivo tendrá la facultad de establecer los precios que correspondan a los servicios que presta para fortalecer al organismo y lograr mayor autonomía de gestión, teniendo el deber de pagar al Estado un porcentaje de sus ingresos por concepto de derechos.**
- Que la constitución del organismo descentralizado para el cumplimiento de las finalidades anteriores es completamente admisible, pues los gobiernos locales y municipales pueden crear instituciones de naturaleza pública descentralizadas que dependan indirecta y mediatamente del Poder Ejecutivo, con el motivo de realizar funciones específicas y prioritarias dentro del marco local.

Acorde a lo anterior, se colige que el mismo Poder Legislativo queretano tomó en consideración –en concordancia con los argumentos anteriores– la trascendencia e importancia y la naturaleza pública de los servicios que se prestan en ejercicio de la función registral del Estado, por lo que los montos que deban cobrarse en contraprestación por los mismos deben cumplir con los mandatos constitucionales en materia fiscal, de forma que no se propicie la

discrecionalidad o arbitrariedad en el establecimiento de los precios correspondientes y atiendan al interés general.

En este punto, conviene precisar que las contribuciones denominadas "derechos", si bien son contraprestaciones, no deben entenderse en un sentido del ámbito privado, pues atienden a los servicios que presta el Estado en función del interés de la colectividad, mencionando, a guisa de ejemplo, aquéllos que tienden a garantizar la certeza en los derechos, lo cual realizan los registros públicos; de ahí que no pueda entenderse las funciones del Instituto registral queretano alejado de las funciones administrativas de carácter público estatales.

Como sustento de lo anterior, se transcribe la jurisprudencia del Pleno de ese Alto Tribunal de clave P./J. 1/98, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 40, de rubro y texto siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN. *Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio responda 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 particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de "derechos".*

De la tesis antepuesta, se advierte medularmente, en la parte que interesa, que los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que

utilizan los servicios públicos y por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de "derechos".

En esa tesitura, en virtud de que ha quedado demostrado que los precios que se cobrarán por los servicios que presta el Instituto tienen el carácter de "derechos por servicios", éstos deben cumplir con los principios tributarios, particularmente el de legalidad tributaria que fue abordado en párrafos anteriores, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su carácter de contribuyentes.²⁰

Sin embargo, la Ley que se tilda de inconstitucional no contiene todos los elementos esenciales de los derechos que cobrará el Instituto de la Función Registral del Estado de Querétaro, en virtud de que delega de manera indebida la facultad de establecer los precios por los servicios que presta a una autoridad administrativa, como lo es el Consejo Directivo al que se hizo referencia en párrafos precedentes.

De esta forma, se vulnera el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deja al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento de los elementos esenciales de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios registrales, particularmente la fijación del hecho imponible, la base y –sobre todo– la tarifa o cuota que deben pagarse, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Al respecto, se estima pertinente citar el criterio sostenido por el Pleno de ese Tribunal Constitucional, contenido en la tesis P. LXXVI/2010, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, pág. 56, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO TUTELA QUE LA DEBIDA DEFINICIÓN DE LOS

²⁰ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 95/2009, del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, julio de 2009, pág. 1431, de rubro: ***“DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.”***

ELEMENTOS ESENCIALES DE UN TRIBUTO SE HAGA BAJO UN ENTORNO PROPORCIONAL Y EQUITATIVO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para evitar que quede a la arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del gravamen, el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, y para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien los precise. Asimismo, al atender a la interacción de dicho principio tributario con la garantía de seguridad jurídica, en su vertiente de certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo, ha sostenido que el legislador no debe prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ello se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas quienes generen la configuración de los tributos, o bien, que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público. Sin embargo, este Alto Tribunal no ha sostenido que en cumplimiento al principio de legalidad tributaria, el legislador esté obligado, adicionalmente, a tutelar los diversos principios de proporcionalidad y equidad, como si aquél fuera una meta-garantía constitucional que se infringiría siempre que se faltara a la proporcionalidad o a la equidad aunque, desde luego, el legislador debe velar por que no se violen los principios mencionados en último término, sin que ello derive del principio de legalidad tributaria.”

No pasa inadvertido para este Organismo Autónomo, que ese Máximo Tribunal también ha interpretado que el principio de legalidad tributaria es relativo respecto a los elementos cuantitativos de las contribuciones, cuando constituyan un complemento indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria, de manera que es válido plasmar en ley la remisión a determinaciones de autoridades administrativas como complemento de la regulación legal cuando resulta indispensable, en razón de que el legislador carece de los elementos especializados para conocer cuestiones estrictamente técnicas, como lo son variables hidroclimáticas o geohidrológicas.²¹

²¹ Véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 111/2017 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, pág. 127, de rubro: **“AGUAS NACIONALES. LA DETERMINACIÓN POR PARTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, DE LOS VALORES UTILIZADOS PARA CALCULAR EL DERECHO POR SU USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.”**

Sin embargo, en estos casos, para considerar que se cumplió con el principio de reserva de ley en materia recaudatoria, el legislador se encuentra obligado a incorporar en el ordenamiento legal las variables de fórmulas, mecanismos o parámetros que controlen la remisión a la actividad técnica que supone la determinación del monto de la contribución, de forma tal que no quede al arbitrio de órganos ajenos al Poder Legislativo la afectación patrimonial que representa el tributo a los contribuyentes.²²

Contrario a lo anterior, el Congreso del Estado de Querétaro delegó completamente al Consejo Directivo del Instituto de la Función Registral de la entidad, la facultad de fijar los precios que éste cobrará por la prestación de sus servicios, sin indicar o plasmar en ley el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción, de tal forma que los contribuyentes usuarios de los servicios del referido organismo descentralizado no conozcan con certeza las contraprestaciones que están obligadas a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de derechos por servicios registrales se consideren de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

De esta forma, se vulnera el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, toda vez que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de los servicios registrales no sepan a qué atenerse respecto de los cobros que, en el momento de causación, realice la institución queretana.²³

²² Véase la tesis de jurisprudencia P. LXXVII/2010, de la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, pág. 125, de rubro: **“AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 231 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, AL PREVER QUE PARA CALCULAR EL DERECHO POR SU USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO SE UTILICEN LAS FÓRMULAS ESTABLECIDAS ATENDIENDO A LOS VALORES QUE PUBLICA LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.”**

²³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su

Por lo anterior, ha quedado evidenciada la inconstitucionalidad que contiene la fracción impugnada, en contravención del derecho de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo cual lo procedente es declarar la invalidez de dicha norma.

Finalmente, se considera relevante mencionar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que el decreto legislativo por el cual se creó el Instituto de la Función Registral del Estado de Querétaro tuvo también por objeto modificar la Ley de Hacienda y la codificación tributaria de dicha entidad, de manera que se modificara sustancialmente el esquema fiscal aplicable en la materia.

Los cambios realizados en la Ley de Hacienda local consistieron en lo siguiente:

1. Se derogaron los artículos 90 al 114, los cuales establecían el objeto, la base y las tarifas o cuotas que correspondían a los derechos por los servicios de prestados por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como por el Archivo General de Notarías.
2. Se adicionó el numeral 172 Quáter, que prevé una contribución a cargo de los organismos públicos descentralizados que, en cumplimiento a su objeto, presten servicios públicos exclusivos del Estado, de conformidad con las bases que al efecto expida la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado.

En este punto, resulta necesario señalar que el Código Fiscal del Estado de Querétaro señala en su artículo 26²⁴ –cuyo contenido fue matizado con la reforma en mención– establece lo siguiente:

Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, de rubro: “**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.**”

²⁴ **Artículo 26.** Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, **excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley de Hacienda del**

1. Los derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta, salvo cuando lo presten órganos desconcentrados u organismos descentralizados y no estén previstos en la Ley de Hacienda de la entidad.
2. Que también se considerarán derechos las contribuciones a cargo de organismos descentralizados que presten servicios exclusivos del Estado, como lo es la función registral.

En ese sentido, no se estima válido realizar una interpretación armónica o sistemática de la reforma en el sentido de que los precios fijados por el Consejo Directivo del Instituto de la Función Registral del Estado de Querétaro se encuentren sujetos a la aprobación del Poder Legislativo local, de manera que resulte acorde a lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Ello, en virtud de que resulta claro que la intención del legislador fue facultar al propio Consejo Directivo para establecer *motu proprio* las cuotas que cobraría por la prestación de los servicios de la institución registral, tal como se desprende de las razones para la expedición del decreto legislativo de mérito, pues en el considerando respectivo se señala con claridad que dicho órgano colegiado “...*tendrá la facultad de establecer los precios que corresponden a los servicios que presta, los cuales serán ingresos destinados a fortalecer financieramente al organismo y lograr mayor autonomía de gestión...*”.

Asimismo, se indica en el considerando del decreto aprobado por el Congreso local, se menciona que el Instituto tendrá “...*la obligación de pagar al Estado por concepto de derechos, un porcentaje de sus ingresos*”, razón por la cual, acorde a la modificación al numeral 26 del código tributario, se adicionó el artículo 172

Estado de Querétaro o en alguna otra disposición legal en la que se les reconozca ese carácter.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Quáter a la Ley de Hacienda,²⁵ en la cual, como se dijo con anterioridad, estableció la obligación de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos del Estado –de cuya naturaleza participa la multicitada institución registral–, de pagar una contribución que se determinará de conformidad con las bases que al efecto establezca la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo de Querétaro.

Sin embargo, se estima que dicho precepto de la Ley de Hacienda local adolece de los mismos vicios de inconstitucionalidad reclamados anteriormente respecto del artículo 10, fracción VI, de la Ley que crea el Instituto de la Función Registral del Estado de Querétaro, toda vez que delega de manera total a favor de una dependencia del Poder Ejecutivo la determinación de los elementos esenciales de la contribución a cargo de los organismos descentralizados, sin precisar los parámetros necesarios para no dejar al arbitrio de la Secretaría correspondiente el establecimiento del tributo.

Esta situación, además, impacta indirectamente en el derecho humano de seguridad jurídica de los contribuyentes en el Estado de Querétaro, toda vez que, al no precisarse en ley los elementos esenciales de esa contribución a cargo del Instituto Registral, propicia la arbitrariedad en la fijación de los precios a cargo del Consejo Directivo de esa institución, pues dependiendo de lo que disponga la Secretaría de Planeación y Finanzas local cada año, se generará la posibilidad de una fluctuación de costos en detrimento de la certidumbre que se debe otorgar a las personas por las cuotas que están obligadas a pagar como usuarias de los servicios que presta el referido Instituto.

Al margen de lo anterior, se estima pertinente destacar que podría resultar en sí mismo cuestionable y discrecional que, conforme al artículo 26 del Código Fiscal queretano, base con derogar un derecho de la Ley de Hacienda local para

²⁵ **Artículo 172 Quáter.** Los organismos públicos descentralizados que, en cumplimiento al objeto para el que fueron creados, presten servicios públicos exclusivos del Estado, estarán obligados a pagar una contribución al Estado, la cual se determinará de conformidad con las bases que al efecto establezca, para cada caso, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado.

permitir que la contraprestación respectiva deje de tener el carácter de contribución, en lugar de atender a sus características propias como tributo.

Por ello, esta Comisión Nacional insta a ese Alto Tribunal para que, en caso de considerarlo procedente, declare la invalidez por extensión del artículo 172 Quáter de la Ley de Hacienda del Estado de Querétaro, en virtud de que adolece de las mismas causas de inconstitucionalidad que la fracción reclamada de la Ley que crea el Instituto de la Función Registral de dicha entidad.

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 la norma impugnada, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el día 3 de octubre de 2018.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por extensión derivada de los efectos, 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, que disponen:

*“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:
(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
(...)”*

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que vulneran el derecho humano a la seguridad jurídica de todas las personas.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.6 la cual es “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad, cobran importancia, pues su reconocimiento garantiza el respeto a otros derechos humanos por parte del Estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido evitar la arbitrariedad de las autoridades.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan certidumbre jurídica sobre las contribuciones que deben pagar, estableciendo en leyes dichas cuotas, y de esta manera lograr las metas estimadas.

Es así como la norma impugnada permite la arbitrariedad y contraviene el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, al decantarse por establecer como atribución de una autoridad administrativa la determinación de los elementos esenciales de una contribución.

A N E X O S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental; y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro del 03 de octubre de 2018, que contiene el Decreto por el que se expidió la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De 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 Presidente 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 designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los referidos autorizados, puedan recoger copias de cualquier documento que en su momento obre en autos, así como tomar registro fotográfico 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la porción normativa impugnada.

Ciudad de México, a 5 de noviembre de 2018.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS