

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2017

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **primero de agosto de dos mil diecisiete** por el que se emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 26, fracción I de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cadereyta de Montes y San Joaquín, ambos del Estado de Querétaro, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis.

I. TRÁMITE

- 1. Presentación del escrito, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas.** El veinte de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como Presidente de este organismo, promovió acción de

inconstitucionalidad, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro¹.

2. **Normas generales impugnadas.** En esta acción de inconstitucionalidad se impugnan los artículos 26, fracción I de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cadereyta de Montes y San Joaquín, ambos del Estado de Querétaro, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis.
3. **Registro y turno del escrito de acción de inconstitucionalidad.** El veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 3/2017 y la turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo².
4. **Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** El Ministro instructor admitió la demanda en auto de veintiséis de enero de dos mil diecisiete, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Querétaro, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera³.
5. **Informe del Poder Ejecutivo.** El nueve de marzo de dos mil diecisiete, Juan Martín Granados Torres, ostentándose con el carácter de Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo de la entidad, rindió el

¹ Página 22 vuelta del expediente principal.

² Página 30 del expediente en que se actúa.

³ Página 31 del expediente principal.

informe en representación del Poder Ejecutivo, manifestando lo siguiente:⁴

- a) Es cierto que se promulgaron, refrendaron y publicaron las leyes que se impugnan conforme a los artículos 22, fracción I, 23 y 19, fracción VIII de la Constitución del Estado.
- b) El cobro por registro extemporáneo no sólo se prevé en las leyes de ingresos impugnadas, sino también en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en su artículo 122, fracción II. Esta norma fue publicada el diecisiete de octubre de dos mil trece en el periódico oficial de la entidad, sin que se hubiere impugnado.
- c) Asimismo, el “registro extemporáneo” de nacimiento se encuentra contemplado tácitamente como figura jurídica en el último párrafo del artículo 74 del Código Civil del Estado de Querétaro y de forma expresa en el capítulo Noveno del Título Quinto del citado Código Civil del Estado, norma que tampoco fue impugnada.
- d) Por lo tanto, la pretensión de invalidez no sería posible, ya que los efectos de la sentencia no serían suficientes para invalidar el sistema de normas referidas, pues debieron impugnarse.

6. **Informe del Poder Legislativo.** El ocho de marzo de dos mil diecisiete, la Diputada Ma. del Carmen Zúñiga Hernández depositó en la Oficina de Correos del Servicio Postal Mexicano, el informe en representación del Poder Legislativo del Estado, ostentándose con el carácter de Presidenta de la Mesa Directiva de la Quincuagésima

⁴ Página 59 del expediente principal.

Octava Legislatura del Estado de Querétaro. En dicho informe manifestó lo siguiente:⁵

- a) Las normas impugnadas no violan el derecho humano a la identidad y por ende tampoco las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni de la Convención sobre los Derechos del Niño, porque no se obstaculiza e impide la realización del derecho humano a la identidad.
- b) Contrariamente a lo sostenido por la promovente, las normas impugnadas transitan en paralelo en el sentido de procurar que el registro de infantes se lleve a cabo lo más inmediato posible al nacimiento, a fin de que los niños puedan tener acceso a todos los derechos que son interdependientes con el derecho humano a la identidad, lo cual se ve robustecido con otras disposiciones complementarias contenidas en la normatividad secundaria estatal, entre ellas, los artículos 73 y 74 del Código Civil de la entidad. En esta tesitura ningún concepto de cobro es considerado cuando los padres o quienes deban llevar a cabo el registro cumplan oportunamente con esa obligación, ya que existe gratuidad del registro, cuando se lleva a cabo oportunamente, dentro del plazo que para ello contempla la ley.

- 7. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** En el presente asunto no formuló opinión alguna.
- 8. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

⁵ Página 64 del expediente en que se actúa.

II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, 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, el artículo 1º de su Ley Reglamentaria y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas disposiciones correspondientes a leyes de ingresos municipales por considerar que las mismas violentan los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

III. OPORTUNIDAD

10. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada⁶.
11. En el caso, las leyes de ingresos cuyas disposiciones se impugnan fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis.

⁶ **ARTÍCULO 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. Por lo tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del miércoles veintidós de diciembre del mismo año al viernes veinte de enero de dos mil diecisiete. Por consiguiente, si la demanda se presentó éste último día, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente⁷.

IV. LEGITIMACIÓN

13. En el caso promueve la acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g) se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede.
14. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la accionante debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
15. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su Presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce⁸. Este funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuenta con la atribución para promover

⁷ Página 22 vuelta del expediente principal.

⁸ Página 23 del expediente principal.

acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de la misma norma⁹.

16. Por lo tanto, dicho funcionario cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

V. SOBRESEIMIENTO

17. Este Tribunal Pleno considera que procede decretar el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰, porque las normas impugnadas han cesado en sus efectos, tal como se explicará a continuación.

⁹ **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

¹⁰ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

...

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

...

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

...

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con

18. Tratándose de acciones de inconstitucionalidad, la causa de improcedencia prevista en el citado artículo 19, fracción V, se actualiza cuando:

a) Dejan de producirse los efectos de la norma general que motivaron la acción de inconstitucionalidad, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis del medio de control.

b) Lo anterior se actualiza cuando la norma o normas impugnadas hubieren sido reformadas o sustituidas formal y materialmente por otras, salvo la materia penal, toda vez que la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía procesal; esto es, el análisis constitucional debe tener como objeto una disposición que durante su vigencia pueda contravenir a la Ley Fundamental.

En caso de reforma o modificación normativa, para estimar procedente la causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio, a efecto de verificar de manera indubitablemente que la norma anterior fue plenamente modificada o sustituida.

19. En el caso concreto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó sendos artículos 26, fracción I de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cadereyta de Montes y San Joaquín, ambos del Estado de Querétaro, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, en lo relativo al

excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

concepto por cobro del derecho por el registro extemporáneo de nacimiento, a saber: “Mediante registro extemporáneo 3.74 UMA”, para el caso del Municipio de Cadereyta de Montes y “Mediante registro extemporáneo 2 UMA” para el Municipio de San Joaquín.

20. Sin embargo, mediante reforma publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de julio de dos mil diecisiete, se reformaron sendos artículos 26, fracción I de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cadereyta de Montes y San Joaquín, ambos del Estado de Querétaro¹¹, impugnados en este asunto y entraron en vigor al día siguiente de su publicación. En dicha reforma se eliminó el cobro del derecho impugnado y la nueva redacción de las normas impugnadas quedó en los siguientes términos:

“LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CADEREYTA DE MONTES, QRO., PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el monto de UMA, relativo al concepto de Asentamiento de actas de nacimiento “Mediante registro extemporáneo”, de la fracción I, del artículo 26, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2017, para quedar como sigue:

Artículo 26. Por los servicios...

I. Servicios ordinarios y extraordinarios incluyendo la expedición de acta:

(...)

Mediante registro extemporáneo 0.00

(...)

TRANSITORIOS

Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales vigentes de igual o menor jerarquía en la materia, o que resulten contrarias a la presente Ley”.

¹¹ <http://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/>.

“LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOAQUÍN, QRO., PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el monto de UMA, relativo al concepto de Asentamiento de actas de nacimiento “Mediante registro extemporáneo”, de la fracción I, del artículo 26, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Qro., para el ejercicio fiscal 2017, para quedar como sigue:

Artículo 26. Por los servicios...

I. Servicios ordinarios y extraordinarios incluyendo la expedición de acta:

(...)

Mediante registro extemporáneo 0

(...)

TRANSITORIOS

Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales vigentes de igual o menor jerarquía en la materia, o que resulten contrarias a la presente Ley”.

21. Conforme a lo anterior, los artículos impugnados perdieron su vigencia pues como se observa de las reformas hechas a las propias Leyes de Ingresos de los Municipios de Cadereyta de Montes y San Joaquín, ambos del Estado de Querétaro, esos cobros por los derechos se eliminaron, siendo que la comisión actora justamente los impugnaba por considerar que el registro de nacimiento debe ser gratuito en cualquier momento sin importar la edad de la persona, ya que se trata de un derecho humano de carácter universal e imprescriptible, cuyo ejercicio no está sujeto por la Constitución Federal a un plazo, y por ello se transgredían, entre otros, los artículos 1º y 4º constitucionales, así como el segundo transitorio del decreto de la reforma constitucional al citado artículo 4º de diecisiete de junio de dos mil catorce.
22. Asimismo, tal como se desprende de los artículos primero transitorios de la reforma, los nuevos artículos entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, esto es,

el veintidós de julio de dos mil diecisiete, puesto que la reforma se publicó el veintiuno del mismo mes y año, por lo que no cabe duda que los artículos impugnados han dejado de existir.

23. Por tanto, se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos, lo que imposibilita continuar con el estudio correspondiente del presente asunto; ello de conformidad con lo sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias P./J. 24/2005¹², P./J. 8/2004¹³ y P./J. 47/99¹⁴, así como lo determinado por la Primera Sala en la tesis aislada 1a. XLVIII/2006¹⁵, cuyos rubros y textos, respectivamente, son los siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.

La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución”.

¹² Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI. Mayo de 2005. Tesis P./J. 24/2005. Página 782.

¹³ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Marzo de 2004. Tesis P./J. 8/2004. Página 958.

¹⁴ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX. Junio de 1999. Tesis P./J. 47/99. Página 657.

¹⁵ Novena Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Marzo de 2006. Materia(s): Constitucional. Página 1412.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria”.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria”.

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar

actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva”.

24. Por las razones expuestas, este Tribunal Pleno concluye que procede el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad por haber cesado los efectos de las normas en sus porciones impugnadas, de conformidad con lo previsto en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
25. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE

ÚNICO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Cadereyta de Montes y San Joaquín, ambos del Estado de Querétaro y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

MINISTRO PRESIDENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

MINISTRO PONENTE

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA