

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 17 DE NOVIEMBRE DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
30/2016 Y SU ACUMULADA 31/2016	<p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)</p>	3 A 35
3/2016	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEYES DE INGRESOS PARA LAS MUNICIPALIDADES DE ACAPONETA, AHUACATLÁN, COMPOSTELA, BAHÍA DE BANDERAS Y AMATLÁN DE CAÑAS, TODAS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)</p>	36 A 61 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
JUEVES 17 DE NOVIEMBRE DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, por favor denos cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se someten a su consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas solemne número 8 y ordinaria 108, celebradas el lunes catorce de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, están a su consideración las actas. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban?
(VOTACIÓN FAVORABLE).

QUEDAN APROBADAS.

Continuamos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a las

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2016 Y SU ACUMULADA 31/2016, PROMOVIDAS POR LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2016, PROMOVIDA POR LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD, EL PRIMERO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

TERCERO. SE SOBRESEE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Como hemos acostumbrado, señoras Ministras, señores

Ministros, someto a su consideración los tres primeros apartados del proyecto relativos, respectivamente, a la narrativa del trámite de este asunto, a la determinación de la competencia y a la oportunidad de la demanda. ¿Alguna observación en estos tres apartados? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

Tiene la palabra el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy en el tema de legitimación, ahí se reconoce que tanto el Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro como el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuentan con legitimación y, desde luego, con la representación de estos órganos; creo que no tiene mayor problema el asunto en función de que está hecho conforme a los precedentes de otros asuntos que hemos fallado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna cuestión? Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. En efecto, el proyecto señala que la acción es procedente, toda vez que, tanto la defensoría estatal de derechos humanos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclaman violación a diversos derechos humanos; si bien esto es cierto, también lo es que, de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 58/2016, las cuestiones relativas al inicio del funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, se

señaló que se trataba de un problema de falta de competencia de las legislaturas locales; esto está en el párrafo 34 del proyecto.

El argumento se repite en el párrafo 73, al señalarse que existe una falta de competencia del legislador local para regular la materia. Creo que la acción es procedente —no tengo duda al respecto—, toda vez que, independientemente de que se hayan planteado problemas de índole estrictamente competencial, también se hicieron valer posibles violaciones a los derechos humanos.

Por tanto, considero necesario abordar el tema relativo a si la defensoría y la comisión pueden hacer valer un argumento de carácter competencial cuando abordemos el fondo del asunto. Solamente quería hacer este comentario en este punto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Algún otro comentario? ¿En votación económica se aprueba esta propuesta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA.

Continuamos señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Cómo no señor Ministro Presidente. Estoy en las causas de improcedencia, páginas 29 a 31 del proyecto. En esta parte, se desestima la que hace valer el Poder Ejecutivo y el Legislativo del Estado, en el sentido de que la acción de inconstitucionalidad promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro debía sobreseerse porque no se agotó un medio de defensa local.

Lo anterior, bajo el argumento de que la citada defensoría planteó la vulneración a diversos artículos de la Constitución, por lo que no estaba obligada a agotar los medios de defensa local, y se agrega una razón en el sentido de que, aun cuando se hubiere agotado dicho medio, no se habría podido plantear la acción de inconstitucionalidad, ya que ésta procede en contra de normas de carácter general, y no en contra de actos, tal como sería la resolución que, en su caso, hubiera llegado a dictar el Tribunal Superior de Justicia de ese Estado. Es todo en este punto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración señoras Ministras y señores Ministros. ¿No hay observaciones? Les pregunto ¿en votación económica también se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO.

Señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Voy al tema de consideraciones y fundamentos. Páginas 31 a 44.

Como ustedes recordarán, el pasado cinco de septiembre de este año resolvimos, bajo mi ponencia y la del señor Ministro Laynez, las acciones de inconstitucionalidad 58/2016 y 56/2016, promovidas por la Procuraduría General de la República, en las que invalidamos las leyes en materia de anticorrupción de las entidades federativas de Chihuahua y de Veracruz, esencialmente, porque consideramos que las autoridades

emisoras y promulgadoras no contaban con la competencia para expedir la normatividad local y configurar sus sistemas locales anticorrupción, sino hasta que se emitieran y entraran en vigor las leyes generales en la materia.

En este caso, se aplican aquellos precedentes, por lo que ahora someto a su consideración la propuesta de invalidez de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, por las mismas razones que este Tribunal Pleno emitió al fallar aquellas acciones de inconstitucionalidad sobre este tema.

Me voy a permitir –de manera muy breve– recordar las razones fundamentales de los citados precedentes: 1. Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se reformaron diversas disposiciones de la Constitución, en materia de combate a la corrupción; 2. En los artículos transitorios de esta reforma, se estableció una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia; 3. Esta mecánica parte de la base de que se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, mismas que se configuran como la base para expedir las leyes y realizar los ajustes y las adecuaciones normativas para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas; 4. Esta mecánica transicional pretende asegurar un ajuste y adecuación, no solamente a los artículos constitucionales relativos, sino también al contenido de las leyes generales; 5. En este sentido, la reforma constitucional condicionó a los Congresos locales para ejercer su competencia legislativa hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes locales tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias como las bases para la

coordinación en el establecimiento de un sistema nacional; 6. La mecánica transicional es una especie de veda temporal o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente, en los términos de los artículos 73 y 113, fracción III, último párrafo, de la Constitución; 7. Es contrario a las finalidades, conforme a las cuales se estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas ejerzan su competencia legislativa antes de la entrada en vigor de las leyes generales, ya que los diputados locales no conocen aún las bases de las leyes generales que les servirán de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.

Por todo lo anterior, lo que se propone es que la ley impugnada sea declarada inconstitucional por violentar estos artículos transitorios de la reforma.

Por esta razón, se resuelve la acción de inconstitucionalidad 30/2016, ya que –tal como se indica en el proyecto– atendimos al argumento general de invalidez por incompetencia planteada en esta acción 30/2016.

En consecuencia, propongo sobreseer la acción de inconstitucionalidad 31/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, toda vez que, al haberse invalidado la totalidad de la ley impugnada en la primera acción, los artículos que impugna la Comisión Nacional, en la segunda, cesaron en sus efectos y, por lo tanto, procede sobreseerla, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 65, 45 y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Este sería el asunto sometido a su consideración, señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Está a su consideración señoras Ministras, señores Ministros. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. Como lo anticipé en mi comentario inicial, cuando abordamos el tema de legitimación, donde es claro que las accionantes plantearon en sus acciones vulneración a derechos humanos, –lo recoge muy claramente el párrafo 54 del proyecto– me parece que no es posible estudiar el argumento para llegar a la conclusión que nos propone el proyecto desde el argumento de competencia que fue planteado por la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

En efecto, la fracción II, inciso g) del artículo 105 de nuestra Constitución modula la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de que se trate, puesto que se entiende que –actualmente– sólo la Procuraduría General de la República y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por cualquier tipo de violaciones a la Constitución General.

El precepto constitucional es –me parece– muy puntual en lo que hace a las acciones de inconstitucionalidad que podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma. El inciso g) señala: “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”.

En el caso concreto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos locales con idénticas funciones, tenemos que existe una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que se pretendía impugnar, al señalar – específicamente– el texto constitucional que sólo se podrán interponer acciones cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales de derechos humanos, y no permitir la impugnación ni invasiones a ámbitos de competencia de otros órdenes normativos u órganos del Estado.

Considerando que, en el presente caso, se estudia y declara fundado el concepto de invalidez que se reclama la incompetencia de las legislaturas locales para legislar en materia del sistema anticorrupción, estimo que el mismo no se puede estudiar, al haber sido planteado por un organismo de defensa de derechos humanos que, en este caso, puede hacerlo por la violación de derechos humanos –como lo hace–, pero el estudio se hace desde la perspectiva de la incompetencia.

Por tanto, el concepto debería ser declarado infundado o inoperante para que el asunto sea estudiado desde los planteamientos de violaciones a derechos humanos que fueron realizados, y no por problemas competenciales.

No desconozco que es posible considerar aplicar la suplencia de la queja y estudiar el planteamiento competencial realizado, máxime que es criterio definido por este Tribunal Pleno; en una mayoría de seis votos el asunto que se abordó como precedente.

Desde mi punto de vista, este estudio no es posible, toda vez que se sentaría el precedente de que un organismo pueda hacer valer planteamientos de constitucionalidad fuera de la legitimación expresa que le da el artículo 105 de la Constitución, y que los mismos sean estudiados en suplencia de la queja. Por lo pronto, es cuanto, señor Ministro Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Algún comentario? Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Como bien todos sabemos, esta acción de inconstitucionalidad toma –esencialmente– los razonamientos de otras que se han revisado –precisamente– con los mismos temas y fundamentos. Todas ellas han terminado con una declaratoria de invalidez.

Como lo expresé en aquellas ocasiones, no me parece que el tema de competencia sea el rector para determinar una invalidez pues, bajo la propia perspectiva de la acción de inconstitucionalidad y su tratamiento que aquí se hace, se reconoce que aún las entidades federativas la tienen.

Para mí, el motivo de invalidez es el que expresé en aquella ocasión; esto es, que ante un artículo transitorio que impidió que las legislaturas locales pudieran legislar en la materia, esto es lo que me hace entender que una –por decirlo así– precipitada

facultad legislativa ejercida para crear esta norma produce esta relatada invalidez.

De suerte que, estando con el sentido del proyecto, pero no con las consideraciones de competencia, pues estas divisiones de competencia material, formal o ejercida en tiempos diferenciados, me llevarían —probablemente— a una confusión mayor que la que me podría producir, en todo caso, ser muy claro diciendo: si un transitorio ordenó no legislar hasta que existiera una disposición derivada de la propia Constitución que regulara, en lo general, un sistema de responsabilidades administrativas denominada genéricamente “anticorrupción”, pues es que esta imposibilidad marcaba la oportunidad a partir de la cual pudieran ejercer esta facultad.

No habiendo sido observado por el Congreso específico, genera —a mi manera de entender— la invalidez; y la invalidez es pura y simple: legisló cuando no podía legislar. Esa es mi opinión y, por ello, es que estoy con esta consideración. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto, con sus consideraciones porque, además, —como dijo el Ministro ponente— retomamos los precedentes.

Sin embargo, el Ministro Medina Mora plantea un tema que creo que es importante, sobre el cual valdría la pena reflexionar, y es el siguiente: que la legitimación de las comisiones de derechos

humanos se encuentra acotada a temas de vulneración a derechos humanos; entendidas estas vulneraciones desde una perspectiva muy limitada y muy estrecha y muy rigorista, —según entiendo— es decir, si se hace una apelación a la violación directa a un derecho humano habrá legitimación, si se hace una apelación a un tema competencial ya no habrá legitimación porque no es un tema de derechos humanos.

Desde una óptica distinta se nos ha presentado la misma problemática, aunque inversa, en las controversias constitucionales. Ha habido ocasiones en que se ha dicho en este Tribunal Pleno: las controversias constitucionales sólo sirven para defender el ámbito competencial de las entidades federativas o de los distintos órdenes jurídicos, pero no sirve para analizar temas de derechos humanos.

En el caso de las controversias, he votado de manera consistente en el sentido de que también se pueden ver temas de derechos humanos o de cualquier violación constitucional porque el artículo 105 constitucional no los limita. Y en este caso, creo que también la competencia la tendríamos que ver, o la legitimación desde una forma amplia y no restringida.

Creo que la violación a una cuestión competencial, indirectamente trae una violación a derechos humanos, y me parece que esto se ha sostenido siempre en el Poder Judicial; en el juicio de amparo desde sus orígenes, que era por violación a las que —entonces— se llamaban “garantías individuales”, cuando la autoridad que emite el acto, la ley es incompetente, se genera necesaria e indefectiblemente una violación al derecho fundamental.

En este caso, me parece que es la misma lógica, es decir, si hay una autoridad que esté emitiendo una ley que afecta una determinada esfera de derechos, y quien la emite no está facultado o la emitió sin estar autorizado por alguna circunstancia —como es el caso—, me parece que hay una vulneración —así sea indirecta— a derechos humanos, y que deberíamos de aceptar la legitimación.

Lo otro me parece que nos complicaría mucho, sobre todo en otro tipo de asuntos, donde tendríamos que estar viendo, artículo por artículo, si es un artículo que incide o no en materia de derechos humanos; además, considero que a partir del nuevo artículo 1° constitucional, todos los conflictos y todos los temas permean a los derechos humanos.

No creo que la intención del Constituyente haya sido limitativa para las comisiones de derechos humanos, sino al contrario, es una puerta de entrada a partir de una visión de derechos humanos que, —reitero, en mi opinión— el argumento de que una autoridad es incompetente, si efectivamente lo es y emite leyes o actos; en mi opinión, estas leyes o actos vulneran derechos humanos.

Consecuentemente, estoy con el proyecto; no obstante, me parece que es interesante la reflexión que nos hace el Ministro Medina Mora y, por estas razones, votaré con el proyecto, sosteniendo —adicionalmente— que se puede plantear cualquier tipo de violación constitucional porque —reitero— pueden incidir en vulneración, a su vez, de derechos humanos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Entiendo la posición de los Ministros Zaldívar y Pérez Dayán, son posiciones muy particulares; pero en relación a la posición del Ministro Medina Mora, quisiera decir lo siguiente.

Reconocimos y se votó que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación, ¿qué es entonces lo que estamos diciendo?, que la tiene porque hicieron un planteamiento sobre violaciones a derechos humanos. Esto, entonces, nos permite entrar al fondo del asunto y analizar la norma. Cuando entramos a analizar estas disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, nos encontramos con que hay un criterio sostenido por esta Corte, que dice: esas leyes son inconstitucionales.

Entonces, lo que se está planteando por el Ministro Medina Mora es lo siguiente: ¿sólo podríamos declarar la invalidez, una vez que le reconocimos legitimación a las comisiones de derechos humanos, por violaciones a los derechos humanos?, o si tenemos un criterio de competencia y, una vez que saltamos la legitimación –repito– porque hay un planteamiento de violaciones a los derechos humanos, ¿podemos echar mano de nuestros precedentes?

Creo que decir: ya pasaste la legitimación e hiciste el planteamiento y sólo le podrías declarar la invalidez por una violación a los derechos humanos; no creo que sea lo que está señalando el artículo 105, con toda franqueza; creo que el artículo 105 dice: te legitimo para que traigas temas de derechos

humanos pero, si en otra materia existen precedentes que ya los tenemos establecidos, donde esas disposiciones tienen un vicio de constitucionalidad, podríamos decir: no importa que la autoridad sea incompetente –como ya lo dijo la Corte–; ¿pero tendría que ser de una especificidad total hacia los derechos humanos?, creo que son dos problemas distintos. ¿Con qué entro y qué me encuentro cuando ya entré para efectos de la declaración de inconstitucionalidad? Este me parece que es el asunto del proyecto; de otra forma diríamos: entraste por el carril de derechos humanos, comisión, y siempre tienes que seguir en el carril de derechos humanos, independientemente que lo hayamos dicho en otras materias. Con todo respeto, entiendo que es una posición interesante, pero no la comparto porque –precisamente– lo que el proyecto dice: si ya entraste, echo mano de este criterio que ya lo señalé, –es el caso del Ministro Laynez para Veracruz y el mío para Chihuahua– de esos asuntos que se corrigieron y, a partir de eso, me parece que se hace esta misma consideración.

Por esas razones, señor Ministro Presidente, entiendo lo interesante del planteamiento, creo que una cosa es la condición de procedencia y otra cosa son las condiciones de invalidez con los precedentes establecidos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Pero en esa tesitura, Ministro Cossío, entonces cambiaría –me imagino– la óptica de las consideraciones del proyecto para enfocarnos en la aplicación del artículo 71 de la ley reglamentaria, desde luego, no como suplencia de queja, sino en la parte en donde su primer párrafo

nos dice: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial”.

Tenemos dos precedentes: uno en el que fue ponente el Ministro Franco y otro en el que fue ponente el Ministro Pérez Dayán; donde –el primero– referido a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo, y cito textualmente –cuando esta Corte notó que había conceptualización de derechos humanos que no estaba impugnada como tal por la CNDH pero, en esa ocasión, y esto ya es sentencia, está aprobado el engrose y decimos–: “Ahora bien, no obstante lo manifestado por la Comisión actora y visto el contenido del artículo impugnado, se estima, con fundamento en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que existe un diverso motivo para declarar la invalidez del precepto impugnado”.

Me parece que me permitiría, entonces, dar claridad en el sentido de que no es por una cuestión meramente competencial, donde coincido que, efectivamente, no tienen legitimación por una cuestión puramente competencial; pero, efectivamente, hay una cuestión de inconstitucionalidad que ha sido reconocida por este Pleno en diversas acciones. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. En principio, compartiría la tesis del Ministro Medina Mora, en controversia es otra cuestión porque es afectación, pero en este sentido, en la acción, la Constitución nos marca y así lo hemos ido delimitando en materia electoral, en materia de derechos humanos, y en ese sentido es como hemos venido analizando las diversas acciones.

En este caso, la legitimación de la comisión es porque, además, se hacen valer —y así lo hacen valer— violaciones a derechos humanos y es lo que se tendría que analizar; no porque no tengamos un precedente en relación a una ley semejante, sino porque aquél fue promovido por la Procuraduría General de la República y, por lo tanto, —de entrada— ya tenía legitimación.

Ahora, podría estar con el proyecto en función del primer concepto de invalidez que hace valer la comisión —que está resumida a foja 3 del proyecto— y que dice: “La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal que consagran los principios de legalidad y seguridad jurídica.”

Si bien es cierto, el enfoque del proyecto que se hizo conforme a los precedentes, creo que este concepto de invalidez, en relación a la violación de estos principios tienen el mismo resultado al final. Entonces, compartiendo la posición del Ministro Medina Mora, en cuanto a que tiene que referirse a la materia que la Constitución establece para promover las acciones, que es lo que las legitima; sin embargo, en el caso concreto, estaría con el proyecto porque se desprenden argumentos de los que podría considerarse que resulta aplicable en el presente, con diversa argumentación —si queremos—, no exactamente en los mismos

términos, porque aquélla fue promovida por Procuraduría General de la República; pero estaría con el sentido del proyecto, con diferente argumentación, pero por las mismas razones, pero aclarando que comparto lo que dice el Ministro Medina Mora. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, habría que tomar en cuenta que, si estableciéramos ahora el criterio de que no se pueden alegar violaciones indirectas a derechos humanos o a competencia, estaríamos cambiando —digamos— la doctrina constitucional que se había construido en la Corte en este tema, porque tenemos precedente.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009, se generó la siguiente tesis: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011).” Es decir, si se parte de la base que la violación a la competencia de un órgano afecta el principio de legalidad y seguridad jurídica, y así se plantea; me parece que es un tema de derechos humanos, y así lo habíamos conceptualizado; claro, es una nueva integración ahora de cuando dictamos ese fallo, pero —con todo respeto— no veo

razones que nos deban hacer cambiar este criterio que, al fin y al cabo, permite una mayor protección en atención al principio *pro actione* que hemos tratado de privilegiar. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera mencionar que en la Segunda Sala el día de ayer, sobre todo, estuvimos discutiendo una situación similar.

Tuvimos –hace relativamente poco tiempo– también aquí –en el Pleno– otra acción de inconstitucionalidad donde se impugnaban leyes que no eran –precisamente– en materia electoral. Se discutió mucho sobre hacer la aplicación extensiva de la legitimación de quienes estaban impugnando estas leyes electorales, que en este caso eran algunos partidos políticos; la mayoría —reconozco— votó en el sentido de que había que reconocerles legitimación, aunque no fueran leyes propiamente electorales, fui de la minoría.

Normalmente me he decantado porque la legitimación que se establece tanto para las acciones de inconstitucionalidad como para las controversias que establece el artículo 105 constitucional es de aplicación estricta, no de aplicación extensiva; entonces, sobre esa base, me decanté desde la ocasión anterior y en otras más, en que debemos estar a lo que establece el artículo 105, en relación a quiénes son los sujetos legitimados para promover las acciones de inconstitucionalidad.

En este asunto, el día de ayer comentábamos —incluso— en la Sala, en un asunto que salió por unanimidad de votos, en este mismo sentido, diciendo que, tratándose de los organismos de derechos humanos tanto nacional como estatales, el artículo 105 de la Constitución es muy claro, está estableciendo —de manera específica— en la fracción II en su inciso 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”.

Entonces, —como bien lo había mencionado el señor Ministro Medina Mora— la legitimación está en función de lo que están defendiendo para efectos de la inconstitucionalidad de una ley, esto es, para efectos de la procedencia, podemos estimar aquí —como bien lo dice el proyecto en la parte de legitimación— que se acepta la procedencia de este asunto y que sí están legitimados los organismos de derechos humanos que ahora comparecen, porque dentro del análisis —precisamente— de los conceptos de invalidez que ellos presentan, —digo— no un análisis para determinar su constitucionalidad o no, sino simplemente qué es lo que están impugnando, se advierte violación a derechos humanos, y también viene una violación de carácter competencial y alguna otra que escapa por completo a cuestiones relacionadas con derechos humanos y a cuestiones relacionadas con cuestiones competenciales, como es la referida a cuestiones orgánicas.

Entonces, si para efectos de la procedencia amerita que hagan valer cuestiones relacionadas con derechos humanos —como lo

dice el proyecto— aquí se está aduciendo esto y es lo que abre – prácticamente— la instancia y da procedencia a esta acción de inconstitucionalidad.

Ahora, en cuanto al análisis, ya abierta la procedencia, ¿cómo debemos analizar los conceptos de invalidez? Ya abierta la procedencia los conceptos de invalidez, si se aduce de manera específica un concepto de invalidez de violación a esferas competenciales podemos declararlo inoperante, inatendible –lo que ustedes quieran— porque no es de los señalados como de violación a derechos humanos. Lo mismo podría hacerse en relación a la parte orgánica, ¿por qué?, porque no está referido a violación a derechos humanos, aquí –de manera específica— el que debería motivar nuestro análisis sería el de violación al principio de presunción de inocencia, que es el otro concepto de invalidez que se aduce.

Sin embargo, el Ministro Cossío señaló algo muy importante dentro de su intervención, además, también el Ministro Medina Mora lo dijo y dio la alternativa de poder utilizarlo, el Ministro Laynez también dio esa posible solución; es decir, es cierto que en procedencia necesitamos que venga una impugnación en materia de derechos humanos y abre la puerta de la instancia.

En el análisis de fondo tenemos que determinar cuáles son los conceptos de invalidez que están referidos a estos, sin perjuicio de la aplicación del 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en el que –como en el caso— estamos en presencia de un análisis que ya se hizo a través de precedentes por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un órgano que en ese momento estaba legitimado —como bien lo señaló la señora Ministra Piña— en aquellos asuntos era el

promoviente –justamente– la Procuraduría General de la República, ahí no teníamos ningún problema.

Entonces, en esos asuntos en que se ventila una situación similar a la que aquí también se está analizando, simplemente con sujetos legitimados distintos, uno por la procuraduría y ahora por las comisiones de derechos humanos, no veo ningún inconveniente que, en suplencia de queja o en aplicación de un precedente, podamos determinar la invalidez, ¿por qué? Porque por un problema competencial —como el que se estaría analizando en estos asuntos— es una situación que –al final de cuentas– esta Corte ya analizó, es la aplicación de un precedente en situaciones muy similares y que –de alguna manera– implican una situación de análisis preferente en relación con las cuestiones de fondo que pudiéramos analizar.

Entonces, lo único que le pediría — si es que se aceptara o la mayoría aceptara esta idea de legitimación por parte de los organismos de derechos humanos— es que, en este caso concreto, el análisis del concepto de invalidez se haría en función, no de lo que hizo valer, porque no estaría legitimado para eso, pero nosotros sí, en el análisis constitucional, estableciendo la aplicación del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, aplicar el precedente; ahí no le vería realmente mayor problema, pero dándole esa entrada al análisis constitucional porque, de lo contrario, sería un contrasentido que se dijera: no se puede aceptar la procedencia cuando no aducen violaciones a derechos humanos; y que analicemos una cuestión que no corresponde a esto, no aducido por ellos, pero sí aducido por nosotros como órgano jurisdiccional en aplicación de un

precedente y del artículo 71 de la ley reglamentaria. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente señalar que el argumento planteado por el Ministro Laynez en relación con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, me parece muy atendible.

Creo que el precedente que planteó o que cita el Ministro Zaldívar no se refiere a competencia, se refiere a legalidad y seguridad jurídica; no creo que haya una vinculación directa, automática e inmediata entre una cosa y otra, y creo que, en ese sentido, puede tener ese efecto, pero no necesariamente lo tienen, y creo que el planteamiento debería ir como lo hacen las propias comisiones accionantes: plantean estos puntos como parte de su argumentación, en términos de derechos humanos violentados.

Y sobre esa base, creo que podemos estar con el sentido del proyecto por diversas razones, en función, primero, que esta Suprema Corte ya estableció un criterio al respecto y, en ese sentido, implicaría esta parte del 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional —que planteó el Ministro Laynez— y también —desde luego— las argumentaciones específicas que hacen valer en función de violaciones a derechos humanos, que también pueden desarrollarse. El Ministro Pérez Dayán planteó un tema que

compartí, en su momento, en esas acciones que él cita, en relación con la temporalidad.

De manera que puedo estar –desde luego– con el sentido del proyecto, con una construcción diferente a la que hace el mismo, a partir de estas consideraciones y, en particular, de la aplicación del 71 y –desde luego– de la argumentación que puede realizarse en función de los derechos humanos que los accionantes estiman violentados con estas normas jurídicas que se combaten. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Sólo era expresar exactamente lo que acaba de decir el señor Ministro Medina Mora; de suerte que declino la oportunidad. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. No pensaba hablar, en atención a esa regla que casi nunca cumplimos, de que si venimos de acuerdo con el proyecto no participamos; vengo de acuerdo, de hecho, en la discusión que tuvimos —no hace mucho, o sea, el lunes— fui la minoría más minoritaria que puede haber en una votación, —precisamente— estando en desacuerdo con este planteamiento que se hizo respecto del asunto que resolvimos en la sesión pasada, y que llevó al desechamiento total del asunto; veo similitudes muy importantes entre el asunto de la sesión pasada y

éste, hoy le daremos una solución diferente, me parece que podríamos apelar al artículo 71, creo que no cambia en nada el sentido del proyecto ni sus consideraciones, es simplemente hacer expreso un artículo que permite lo que el proyecto está planteando y, por esas razones, desde el principio he estado de acuerdo con él, y razono en atención a que se introdujo en la discusión del lunes de por qué estoy de acuerdo con este proyecto, porque –precisamente– está basado en consideraciones similares a las que esgrimí en la sesión anterior, en el asunto en el que, con pleno respeto a la determinación mayoritaria, estuve en contra. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro ¿Alguien más? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Tal vez no he captado bien el fondo de la objeción, pero me parece que, aun tomando el argumento como de incompetencia, la emisión de una norma por parte de una autoridad incompetente, me parece que –necesariamente– genera una afectación a derechos humanos.

La violación que se alega en el primer concepto de invalidez es a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, no es a la parte orgánica ni tampoco está planteado como tal un tema de invasión de esferas pero, aunque así fuera, incluso, en los temas de invasión de esferas es procedente el juicio de amparo por afectación a derechos individuales, humanos.

Tal vez el escrúpulo que se ha manifestado aquí es en relación con que se maneje el argumento puro y duro de la incompetencia, pero es que el concepto de invalidez lo involucra;

el concepto de invalidez señala que la autoridad estatal se encontraba impedida para emitir las normas que se están impugnando.

Es decir, lo que está haciendo ruido es que se maneje que era incompetente para emitir las y, entonces, –como decía el Ministro Pérez Dayán, en su momento– aquí solamente hay un impedimento para legislar, no hay una incompetencia, pero creo que es relativo, o sea, hay una incompetencia en el plazo que establece el propio transitorio constitucional, no puede emitir una norma mientras no se expidan las leyes generales respectivas; entonces, me parece que, alegándose violación a los artículos 14 y 16, está acreditada la legitimación y –desde luego– el análisis.

No estaría en contra de darle otro enfoque con tal de salvar las objeciones que se han manifestado, pero me parece que, aun el tema puro y duro de la incompetencia tiene como consecuencia violación a derechos humanos y, en consecuencia, habría que analizarlo en el estudio respectivo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más señores ministros? Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Solamente para fijar mi posición; estoy absolutamente de acuerdo con el proyecto en sus términos; es decir, por eso no he intervenido porque, siguiendo las reglas del debate, al estar de acuerdo con el proyecto, simplemente reitero los argumentos expresados en el proyecto.

Me parece que las acciones de inconstitucionalidad, al ser mecanismos de control abstracto de la norma, un poco el impulso del accionante, una vez siendo procedente la acción, se diluye un poco en cuanto a su importancia, vis a vis, con otros medios de control constitucional. En ese sentido estoy totalmente de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. También coincido –desde luego– con el sentido del proyecto. He votado en los precedentes en ese sentido, con una sutil diferencia en el que no lo veo tanto desde el aspecto de un problema de falta de competencia, sino de violación al proceso legislativo, en cuanto que el transitorio no permitía –en ese momento– emitir la legislación correspondiente.

Así lo hice en un voto concurrente en los asuntos anteriores; de tal manera que, coincidiendo con el sentido de la invalidez, haría también una pequeña diferencia ahí; no partiendo exactamente del problema de competencia, sino de violación al proceso legislativo que no permitía a la autoridad realizar esa legislación. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Siempre se presenta esta disyuntiva de. ¿a quién le hago caso? Porque los señores Ministro Gutiérrez, Zaldívar, Pardo, Franco y yo, encontramos que hay un concepto expreso que está diciendo: hay una violación, y con esa violación estamos entrando.

La otra es hacer una construcción por suplencia desde el artículo 71, etcétera. Entiendo que hay —hasta este momento— unanimidad en el asunto; entonces, empezar a hacerle cambios,

después vienen los temas del engrose y todo; agradeciendo de verdad esta parte, preferiría sostener el proyecto en sus términos, entiendo que son votos concurrentes para matizar algunas peculiaridades, pero entre que rehaga el proyecto a que los señores Ministros hagan unos concurrentes, preferiría que hicieran los concurrentes y dejaría el proyecto en estas condiciones. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Inclusive, en ese sentido coincido, haré el voto concurrente como lo he hecho en ocasiones anteriores.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Yo también.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero, finalmente, está a su consideración el proyecto, y –especialmente– el resolutivo del proyecto.

Tome una votación nominal, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También, con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto, haciendo voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido del proyecto y con voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el sentido del proyecto, por consideraciones diferentes, con voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el sentido y voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el sentido del proyecto y diferentes consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: También, con el proyecto y anuncio voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor del sentido del proyecto. La señora Ministra Luna Ramos anuncia voto concurrente, al igual que la señora Ministra Piña Hernández, el señor Ministro Medina Mora expresa que por consideraciones diferentes, anunciando voto concurrente, el señor Ministro Laynez Potisek voto concurrente, el señor Ministro Pérez Dayán con consideraciones diferentes y el señor Ministro Presidente voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. ¿Podría usted preguntar a la Secretaría cuántos tenemos expresión de consideraciones concurrentes?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A ver, señálelo, por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con anuncio de voto concurrente, seis de los señores Ministros y con voto en contra

de consideraciones o por consideraciones diferentes – expresamente señalado– los señores Ministros Medina Mora, Pérez Dayán y el señor Ministro Presidente Aguilar Morales por algunas consideraciones diferentes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Eso, no todos los votos concurrentes concurren en las mismas argumentaciones; de tal manera que no hay exactamente una argumentación uniforme en contra de las argumentaciones o consideraciones del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: QUEDA, ENTONCES, APROBADO CON LA VOTACIÓN SEÑALADA EL PROYECTO SOMETIDO A NUESTRA CONSIDERACIÓN.

¿Algún otro comentario señor Ministro?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No señor Ministro Presidente. Sólo los efectos que solemos poner: de conformidad con los artículos tales y cuales, surtirá sus efectos a partir del día siguiente a la legal notificación de la presente ejecutoria al Congreso local, y no cambiaron los resolutivos que nos hizo favor de leer el señor secretario.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más tengo una duda en cuanto a los efectos. Estamos declarando la invalidez total de la ley impugnada, y esta ley impugnada en el artículo segundo transitorio dice: “Se abroga (sic) Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada el 26 de junio de 2009”. Entonces, si está abrogada la ley y ésta queda inválida ¿cuál es la legislación que va a regir tratándose de responsabilidad de los servidores públicos? Tendría que hacerse una precisión, que también vamos a invalidar este transitorio y, entonces, ¿sigue vigente la que abrogó?

Creo que es importante porque ¿cuál es la situación legal que va a regir en materia de responsabilidades de los servidores públicos en el Estado de Querétaro? Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Algún comentario al respecto, señores Ministros? Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Creo que está planteando la señora Ministra Piña algo muy importante porque, si no, es dejar sin legislación secundaria para la aplicación de problemas de responsabilidades.

Lo que normalmente hemos hecho en situaciones como ésta es darle ultractividad a la ley anterior, porque esta ley está invalidando por una razón específica; de todas maneras, esa ley iba a estar vigente mientras no se emitiera la otra; entonces, es temporal, es simplemente darle ultractividad hasta que legislen conforme a la reforma en materia anticorrupción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Incluso, más que ultractividad es una cuestión de que continuará en vigencia mientras no se expida la nueva ley, y la nueva ley que se había expedido no tiene validez; de tal modo que continuará en vigor. Como usted lo

señalaba señora Ministra, –desde mi punto de vista– continuará en vigor la ley que no ha sido afectada por una nueva que no existe ahora con esta decisión.

A su consideración señores Ministros. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Quizás, –digo– me parece recordar que la respuesta estaría en el propio sistema transitorio de la Constitución, porque hay que recordar que la Constitución dijo: siguen en vigor las disposiciones federales y locales hasta en tanto se emita la legislación general; me dirán ustedes pero ya emitió la legislación general, pero –me parece también– que sería cuestión de checar muy bien el texto transitorio que dijo: y hasta que las legislaturas se adecúen.

En este momento y con los efectos de esta sentencia, pues esta entidad federativa no habría adecuado su legislación, por lo tanto, seguiría vigente la que tenía con anterioridad a la emisión de esto. Me parece que esa es la salida.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces, están a su consideración los efectos. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Creo que es muy interesante lo que ha planteado la Ministra Piña y ahora lo que señala el Ministro Laynez. Efectivamente, si tenía un segundo transitorio, mediante el cual y en razón del sistema o de lo que el Estado de Querétaro, su legislador pensó que estaba haciendo para adecuarse al sistema nacional, y era el artículo segundo y estamos invalidando; entonces, simplemente rephraseando lo que dijo la Ministra Piña, y acabamos por anular –por este vicio– ese artículo segundo, podríamos entonces

hacer esta indicación expresa: continuará en vigor hasta en tanto que, en términos del decreto promulgatorio en sus artículos transitorios, le damos esta consideración para que, efectivamente, no se queden sin una legislación tan importante como es ésta. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Les pregunto ¿en votación económica se aprueba con esta modificación? Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Nada más una acotación. Creo que está muy puesto en razón esto, pero esa ley ya estaba derogada por el propio artículo transitorio de la otra, por eso, –digo– tomando en cuenta que en el sistema se le da ultractividad, porque ya no existía. Hay necesidad de hacerla existir otra vez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con esa diferencia de la señora Ministra, ¿están de acuerdo con la propuesta de los efectos? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA.

Entonces, lee los resolutivos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2016, PROMOVIDA POR LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD, EL PRIMERO DE ABRIL DE DOS MIL DIECISÉIS, CONFORME A LOS EFECTOS PRECISADOS EN LA PARTE FINAL DE ESTA SENTENCIA, LOS QUE SE SURTIRÁN A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ÉSTA AL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

TERCERO. SE SOBRESEE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿De acuerdo con los resolutivos señores Ministros? (VOTACIÓN FAVORABLE).

DE ACUERDO. CON ESTO QUEDAN, ENTONCES, RESUELTAS LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2016 Y SU ACUMULADA 31/2016.

Continuamos señor secretario, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE INGRESOS PARA LAS MUNICIPALIDADES DE ACAPONETA, AHUACATLÁN, COMPOSTELA, BAHÍA DE BANDERAS Y AMATLÁN DE CAÑAS, TODAS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016.

Bajo la ponencia del señor Ministro Laynez Potisek y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS SUBINCISOS 1, 2 Y 3 DEL INCISO A) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE ACAPONETA; DE LOS INCISOS B), C) Y D) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE AHUACATLÁN; DE LOS SUBINCISOS 2, 3 Y 4 CON LAS SALVEDADES PRECISADAS EN EL RESOLUTIVO TERCERO DE ESTE FALLO, Y 5 DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE BAHÍA DE BANDERAS; ASÍ COMO DE LOS INCISOS C), D), E) Y F) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE AMATLÁN DE CAÑAS, TODAS ELLAS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS INCISOS B) Y C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE

INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE COMPOSTELA EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA “SEGÚN LA LOCALIDAD”, ASÍ COMO LOS SUBINCISOS 3 Y 4 DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE BAHÍA DE BANDERAS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA “SEGÚN LA LOCALIDAD”, TODAS ELLAS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016.

CUARTO. LAS DECLARACIONES DE INVALIDEZ DECRETADAS EN ESTE FALLO, SURTIRÁN SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NAYARIT.

QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NAYARIT, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Pongo a su consideración los tres primeros considerandos de la propuesta, relativos a competencia, oportunidad y legitimación. Si no hay observaciones, señores Ministros, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

Tiene la palabra el señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muchas gracias señor Ministro Presidente. En esta acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —como ya se señaló— impugna las leyes de ingresos de diversos municipios en los Estados de Nayarit, y se refieren —concretamente— a la impugnación de aquella parte de estas leyes de ingresos donde

se establecen los derechos por el registro de nacimiento y la expedición de las actas de nacimiento.

Lógicamente, cada una de las leyes tiene su propia temática, puesto que —fundamentalmente— abordan no únicamente el servicio que se presta en los registros civiles de los municipios en horas hábiles, sino que trae una serie de hipótesis que tiene que ver qué pasa cuando el registro y la expedición del acta se hace en casos de urgencia, fuera de horarios laborales, en horarios extraordinarios o a petición o a solicitud como un servicio también fuera de las oficinas del registro. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos propone la invalidez de todos estos preceptos por ser violatorios de la Constitución y de los tratados.

Para recordar a este Pleno, creo que sería importante que leyéramos esta parte del artículo 4º constitucional, que dice: “Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”. Esta inclusión en el artículo 4º constitucional tiene un artículo segundo transitorio, que también me permito leerles: “A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento”.

De la lectura de los preceptos constitucionales, se obtiene que (i) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (ii) el Estado

debe garantizar este derecho; (iii) la primera copia certificada del acta nacimiento debe expedirse de manera gratuita, y (iv) las entidades federativas tienen que estar pendientes para adecuarse a la hora en que emiten sus códigos financieros o leyes de ingresos de atender esta exigencia constitucional.

Quiero subrayar que, con las disposiciones constitucionales, el marco constitucional del Estado Mexicano brindó una protección—incluso— mucho más amplia del derecho a la entidad, que los instrumentos internacionales que no son específicos en cuanto a la gratuidad, *per se*, del acta de nacimiento. Tal es el caso del artículo 24, punto 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento. Esta misma obligación la tenemos en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que también reconoce el derecho de todos los hijos de esos trabajadores migratorios al registro de su nacimiento.

También hay que traer a colación la Convención sobre los Derechos del Niño, que obliga al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar el derecho que tienen a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares.

La importancia de la inscripción y de la expedición del acta de nacimiento —como ustedes saben— es fundamental para el ejercicio de otros derechos, no solamente del derecho al nombre, sino del derecho a la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares. Por eso, nuestra Constitución en el artículo 4º, —

insisto— dio una protección más amplia y establece que el registro y la primera acta de nacimiento se tienen que expedir de manera gratuita.

Esto —señor Ministro Presidente— es el marco general en el que se desarrolla la propuesta del proyecto. Si les parece bien, tendríamos que entrar en cada una de las leyes de ingresos para ir estableciendo en dónde se está reconociendo la invalidez.

En términos generales, señalaría que, a diferencia de lo que propone la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —que prevé una invalidez general de todos estos preceptos—, el proyecto que presento a consideración del Pleno, lo que hace es distinguir entre el cumplimiento de este derecho a través de la expedición que esté exento —sin lugar a dudas— el registro y la expedición del acta de nacimiento.

Sin embargo, el proyecto —como pudieron verlo— va reconociendo, en aquellos casos donde el registro y la expedición se hace a solicitud de parte en horarios extraordinarios, o sea, ya no son horarios laborales, sino son fuera de las horas laborales o fuera de los locales a solicitud de los padres tutores o de quien va a hacer el registro de la persona, que se reconozca la validez de estos preceptos para los municipios como una prestación de un servicio adicional que, además, les permite tener una compensación en el costo que estos servicios cuestan para los municipios.

Y —desde luego— también —como lo verán ustedes— se propone la invalidez de aquello que no concuerde con la exención del registro y de la primera acta, o bien, cuando se cobra —por ejemplo— el registro extemporáneo, porque el registro

extemporáneo, precisamente, el artículo 4º constitucional habla del derecho de ser registrado de manera inmediata.

Entonces, el que se cobre por un registro extemporáneo a juicio del municipio o poniendo un plazo de tiempo —en mi opinión— es inconstitucional porque la gratuidad tiene que hacerse en cualquier edad, cuando sea la primera acta de nacimiento.

En la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Acaponeta, que es el primero, el proyecto propone, dice: los subincisos 1, 2 y 3, se impugnan por cobrar el registro fuera del horario de labores y fuera de la oficina del Registro Civil.

El proyecto propone declarar infundado este concepto de invalidez con base en una interpretación sistemática con el primer párrafo del inciso a), que dice: “El registro de nacimiento y la copia certificada o certificación de acta de nacimiento por primera y única vez estarán exentos de cobro.” No sé si sería pertinente que votamos en su conjunto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si quiere, lo podemos hacer por cada una de las leyes correspondientes, porque la argumentación es sustancialmente semejante, si no tiene inconveniente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Estoy de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Para el lunes está listado un asunto que son los mismos temas pero para el Estado de Chihuahua. En éste me voy a apartar de las consideraciones

sobre la validez de aquellos artículos impugnados que prevén cobros por registrar los nacimientos fuera de la oficina del registro civil o fuera del horario de trabajo.

El proyecto sostiene que ese traslado –el que estamos analizando ahora– no puede considerarse como un costo para obtener el registro o la expedición de la primera acta de nacimiento, sino que es un servicio adicional y, por eso, el Estado tiene derecho a recibir ese costo adicional.

Respetuosamente, me voy a separar de esa consideración, creo que hay que dividir el estudio: una cuestión es el registro como tal, y otra diferente es la expedición de la primera acta de nacimiento, que nuestra Constitución dice que es gratuita; pero lo de registro, en particular, por lo que están realizando un cobro es por la obtención de ese registro en horas extraordinarias o fuera del lugar donde esté ubicada la oficina.

Concretamente, –lo estuve estudiando– en el Estado de Chihuahua –incluso– desarrollan campañas para realizarlos en aquellas regiones donde existen grupos indígenas y vulnerables, donde no pueden llegar a las oficinas y sólo cobran fuera de campaña.

Concretamente, creo que del génesis de la reforma constitucional que dio origen al párrafo octavo del artículo 4º constitucional se desprende que el principal motivo para instaurar el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno, asumido –incluso– como compromiso por parte del Estado Mexicano ante la Organización de los Estados Americanos tuvo un especial énfasis a las poblaciones excluidas, al hacerse patente que la falta de registro de los nacimientos era considerablemente mayor en las

áreas rurales lejanas de las oficinas de registro, principalmente donde vivían indígenas, reproduciéndose –de esta manera– una exclusión social y la violación de los derechos humanos de los habitantes de esas regiones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha evidenciado los problemas de accesibilidad a los mecanismos de identificaciones de registro, especialmente para las poblaciones más vulnerables, y que esto ha generado que su existencia misma e identidad nunca haya estado jurídicamente reconocida.

Considero que debe priorizarse –paralelamente al derecho a la gratuidad de la inscripción– el derecho a que la inscripción sea oportuna; esto es, lo que la Constitución denomina “inmediatez”, sea realizada de manera inmediata al nacimiento, a fin de no exponer al niño a condiciones de extrema vulnerabilidad, lo que opera no sólo en los grupos especialmente vulnerables, tratándose de indígenas que están reconocidos –incluso– en diferentes Estados, sino también para todo aquel interesado en que el registro de nacimiento se verifique en su domicilio.

No entiendo que el servicio de registro de nacimiento a domicilio fuera de horario sea una cuestión desvinculada o diversa a la obligación del Estado de realizar ese registro de manera gratuita e inmediata y, por consecuencia, proceda el cobro de derechos por considerarse un servicio adicional, dado que dentro de la obligación de que –precisamente– el registro de nacimientos sea inmediato, se pueda encontrar el compromiso de la autoridad estatal de asumir –incluso– una media progresiva, de que tenga que ir al domicilio en donde se encuentra el recién nacido, sin que esto pueda derivar en un costo adicional.

En el proyecto –respetuosamente– se trata como un servicio adicional, creo que es una obligación para el Estado Mexicano la inmediatez del registro y la gratuidad del mismo y, como obligación del Estado Mexicano, no puede condicionarse al cobro del mismo.

Concretamente, –lo estudié, les comento– en Chihuahua existen –incluso en el Código Civil– campañas para asistir dos veces al año a las áreas donde se encuentran los grupos indígenas reconocidos; y lo que dice el artículo es que, fuera de campaña, les van a cobrar.

En principio, traté de hacer una interpretación conforme, en el sentido de que no cobren, siempre y cuando no se trate de grupos vulnerables; o sea, que está bien el servicio a domicilio, siempre y cuando no cobren a grupos vulnerables; sin embargo, tenemos precedente en la Primera Sala: que toda aquella norma que es discriminatoria no puede entenderse ni realizarse una interpretación conforme y, por eso, me incliné por la invalidez.

Al ser una obligación del Estado Mexicano el realizar el registro del recién nacido, por consiguiente, considero que no es un servicio adicional y no se le puede cobrar al particular ese servicio adicional, es una obligación del Estado Mexicano y, en ese sentido, me pronunciaré.

Es más claro en Chihuahua, no es tan claro aquí, porque pensamos que el ir dentro de una ciudad, si quieren ir a su casa, pues el señor lo puede llevar al registro civil y ahí se lo registran. Pero no es eso, el país no es la ciudad; el país comprende grupos y comunidades que no tienen la posibilidad ni el acceso para ir a la capital del Estado o a los diferentes centros a registrar

al recién nacido; lo que implica que es el Estado el que tiene que ir a esas poblaciones a registrar a los niños, sin que esto pueda tener un costo adicional para las personas que, dadas esas condiciones, registran a sus niños fuera de las oficinas.

Por lo tanto, en este sentido me aparto del proyecto; estoy de acuerdo con los demás: la gratuidad de la primera copia, etcétera; todo lo demás, salvo el cobro por fuera de horario de oficinas y del lugar, ahí me apartaría del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Entiendo que el señor Ministro Laynez quiere hacer una aclaración.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Lo que dice la Ministra Piña es muy importante y, efectivamente, en la acción relativa a los municipios en el Estado de Chihuahua tiene esta particularidad de las campañas, pero creo que tenemos que distinguir.

Coincido cien por ciento con la Ministra en que, cuando se trata de campañas donde es el municipio el que lleva esos servicios hacia las comunidades, —desde luego— no debe de haber cobro tampoco. Y en eso estoy totalmente de acuerdo.

No es el caso ni de éste ni de San Luis Potosí —que es la otra que me tocó—, pero —incluso— creo que enriquecería el proyecto si se aclara en los considerandos que no nos estamos refiriendo a las campañas cuando en los distintos programas el Estado o los municipios llevan esos servicios a las comunidades. Coincido

que ahí tampoco debe haber cobro, pero ahí no se consideró un servicio extraordinario o fuera de horario, urgente, etcétera.

Pero creo que hay que distinguir y hay que mantener —en mi opinión— la validez de estos casos en donde estamos hablando de un servicio adicional, que permitan al municipio resarcir de lo que sería —o sea, donde me aparto ahora de la opinión de la Ministra en ese sentido— de que toda solicitud y todo servicio a domicilio tenga que ser gratuito, porque me parece que el municipio tiene que ser resarcido, —no digamos una salud financiera del municipio— sino por la posibilidad de seguir prestando estos servicios a la población.

¿Qué va a pasar si —en mi opinión— declaramos la inconstitucionalidad de todos esos artículos? Lo que van a hacer es que: ya no presto esos servicios, es urgente, extraordinario o fuera de, si no hay manera de que pueda tener el personal adecuado para que lo haga así.

Pero creo que es compatible, tratándose de campañas, —insisto— eso no lo trae, pero creo que enriquecería —incluso— el proyecto el que podamos señalar, desde luego, no nos estamos refiriendo a cuando el Estado va y proporciona el servicio en campañas que —efectivamente— Chihuahua trae, y que estoy de acuerdo, ahí también estaría por la inconstitucionalidad si hay un cobro por el acta, pero no cuando aparece como en las leyes —me parece— donde está muy clara la exención para el registro y el acta, en las oficinas donde se tiene que llevar a cabo en los horarios laborales a todo lo que sale de este servicio. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Le voy a dar la palabra al señor Ministro Zaldívar, después al señor Ministro Pérez Dayán y al señor Ministro Franco.

Creo que en Nayarit también existe el sistema de campañas y, en ese sentido, gratuitos para los grupos vulnerables, no sólo por tener esa situación, igual –quizá como mencionaba usted– que en Chihuahua. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. En primer lugar, me voy a referir de manera general a las argumentaciones del proyecto pues, como bien indicaba el señor Ministro Presidente, me parece que hay una argumentación que permea a todos los preceptos y creo que puedo tomar una determinación de cómo votaré –en general– con el proyecto; en segundo lugar, voy a referirme al tema constitucional que –desde mi punto de vista– no varía dependiendo del Estado, si hay campañas o no, creo que es un tema de interpretación del artículo 4° constitucional, y de ahí se tiene que derivar una conclusión para todos los Estados.

En mi opinión, el artículo 4° de la Constitución, en el párrafo correspondiente –que leyó el Ministro Laynez– se deriva lo siguiente, dice el párrafo: “Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”. De este precepto veo tres partes que –para mí– son muy importantes: primero, hay un derecho a la identidad que se traduce, entre otras cosas, a ser registrado ¿cuándo? De manera inmediata, sin ninguna posibilidad de que el Estado impida esto, o no facilite esto, porque después el artículo dice: “El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos”. Es decir, no solamente se tiene el derecho, sino hay una obligación expresa

del Estado para garantizar ese derecho; y después el propio artículo 4° dice que “expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”. Estas tres partes del precepto, que generan derechos y también una obligación de garantizar los derechos por parte del Estado, me parece que no pueden estar sujetos a ninguna cuestión fáctica –ni mucho menos– al cobro de derechos.

El proyecto sostiene que se trata de un servicio adicional, no comparto esa opinión; para mí, se trata de medidas encaminadas precisamente a garantizar estos derechos humanos a la identidad y de ser registrado de manera inmediata y gratuita. Y la verdad es que podemos hablar de muchos ejemplos: mujeres indígenas que tienen que ir a lugares muy apartados, a hospitales públicos en donde los niños no escogen la hora de nacer y no pueden nacer en los horarios –necesariamente– del registro civil, y después no se les permite quedarse en los hospitales, y tienen que ser registrados de inmediato y gratuitamente, o muchas personas que, por las razones que sean, no pueden acudir a un hospital y nace un niño, una niña en un hogar, en donde no hay la posibilidad –por razones específicas– de que se acuda a una oficina por el horario o cualquier otra cosa.

Me parece que todos estos supuestos es lo que quiso garantizar el artículo 4° constitucional, y me parece que la obligación de registrar gratuitamente y de forma inmediata no puede estar sujeto a modalidades, la Constitución es muy clara y no dijo: de conformidad con el presupuesto, de conformidad con las posibilidades o de conformidad con lo que digan las leyes; y si bien es cierto que, –como ha dicho el Ministro ponente– no hay una mención expresa en un tratado internacional sobre este tema de la gratuidad, tenemos recomendaciones que ha hecho –por

ejemplo– el Comité de los Derechos del Niño. El Comité de los Derechos del Niño ha establecido, en su Observación General Número 7, que los Estados deben establecer las medidas necesarias que garanticen una cobertura del registro, que sea universal, accesible y gratuito; por ello, incluso, ha recomendado eliminar las barreras que deriven en procedimientos inaccesibles, engorrosos y costosos.

Me parece que en un país como el nuestro, donde hay tanta disparidad y tanta desigualdad, y donde tenemos grupos muy numerosos de personas que no se encuentran cercanos, ni con los recursos para tener acceso en los horarios al registro civil, con una geografía –también– complicada, el establecer la validez de que se tenga que cobrar por el registro, no solamente sería inconstitucional, no solamente sería injusto, sino –me parece– que podríamos –eventualmente– generar problemas de no sé cuántas personas –un número indeterminado de personas– que, por no tener el dinero para poder hacer el registro o tenerlo que destinar para necesidades –desde su punto de vista– más urgentes, como puede ser –sin ir más lejos– medicamentos del pequeño o, incluso, los alimentos, podríamos generar una brecha mayor –todavía– de desigualdad en nuestro país.

Por ello, creo que el sentido del artículo 4º es, precisamente, que –sin excusa y sin pretexto– el Estado haga todo lo necesario para registrar inmediatamente a los recién nacidos y, obviamente, también coincido en que, si no se hace en ese momento se pueda hacer después; pero la idea central es esa, y no importa si se hace fuera del horario del registro e, incluso, si se hace fuera del local del registro. De tal manera que votaré por la invalidez de todos los preceptos impugnados, salvo el inciso c) de la fracción IV del artículo 23 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de

Amatlán de Cañas, en donde se prevé el cobro de derechos para las copias certificadas de acta de nacimiento que sean posteriores a la primera copia certificada; en lo demás, – respetuosamente– no comparto el proyecto y votaré por la invalidez porque creo que este es el mandato constitucional, y ya será cuestión que las legislaturas de los Estados o los municipios vean la forma cómo tienen que cumplir con este mandato constitucional, que –reitero, desde mi punto de vista– no puede estar sujeto a condición alguna y mucho menos al pago de derechos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Zaldívar. Me han pedido la palabra, hasta ahorita, el señor Ministro Pérez Dayán, el Ministro Franco, la Ministra Luna, cosa que haremos una vez que regresemos de un breve receso. Se decreta un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:10 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.

Tiene la palabra el señor Ministro Pérez Dayán por favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Como bien aquí se ha expresado, estamos por examinar una batería de cinco asuntos, cuyos temas son comunes y pertenecen a las legislaciones de cinco entidades federativas, expedidas por los municipios cuyos actos son cuestionados en función de cobros para el registro civil. Son: San Luis Potosí, Nayarit, Morelos —esa es la 36/2016, que presento a

la consideración de ustedes—, Chihuahua y Baja California. No obstante ello, —en su mayoría— las regulaciones coinciden sobre determinados temas de cobro de derechos.

En general, podría resumir éstos en seis distintos aspectos que se encuentran vinculados con todos los asuntos: 1. Registro de nacimiento y certificado de acta por primera vez, el cual —en todos los casos— está exento; 2. En la oficina, durante horas extraordinarias, con un costo; 3. Fuera de la oficina, pero en horas ordinarias, también con un costo; 4. Horas extraordinarias, fuera de la oficina, también con costo; 5. Uno importante, la transcripción de actas de mexicanos nacidos en el extranjero, con un costo; y, finalmente, 6. El de Morelos, que incorpora la figura de la extemporaneidad en la oportunidad para registrar un menor, en donde también prevé un costo.

Evidentemente, todo esto surge en torno a la disposición constitucional que asegura el derecho a la identidad a través de la expedición del acta de nacimiento y certificado correspondiente, sobre la base de la gratuidad; y es que esta gratuidad debe estar entendida —precisamente— dentro de las reglas que la propia lógica constitucional debe marcar.

El punto en concreto —aquí discutido— surge en función de servicios adicionados al propio registro, que —a mi manera de entender— rebasan el tema propio de la gratuidad y la obligación del Estado Mexicano por cubrir este derecho; y lo digo así porque —los ejemplos que aquí se plantean y los casos específicos que generan la contribución— me llevan a entender que hay una justificación para que éstos se cobren; de ahí que estoy de acuerdo con las consideraciones que este primer proyecto correspondiente a Nayarit, establece en cuanto a los derechos

que se deben cubrir en circunstancias distintas de la que la Constitución establece; esto es, no se cobra el registro de nacimiento ni el certificado de acta expedido por primera vez, en la medida en que, con ello, se cumple el mandamiento constitucional.

El problema surge en cómo garantizar que esto, efectivamente, se dé con la regularidad, cumpliendo con los estándares que el derecho a la identidad exige como mínimo.

Si pensáramos que el servicio entregado fuera de la oficina en horas ordinarias o extraordinarias o dentro de la oficina en horas extraordinarias, necesariamente tenemos que pensar en la repercusión de un costo; y este costo, evidentemente tiene que ser cubierto mediante el erario que le cuesta también al propio contribuyente.

¿Por qué habría entonces alguien que beneficiarse bajo esta perspectiva? Sólo —quizá en determinado momento— hasta por la comodidad de que el registro se practicara en un lugar distinto de aquel que el Estado ha previsto para que ello se haga; me parecería —sin llegar a una especulación— que, en lo general, resultaría más sencillo y facilitaría a todos la oportunidad de solicitar el servicio en casa o en un hospital o en algún otro lugar donde se pudiera hacer, incluso, hasta un festejo para que este registro se practicara, con lo que también implica mover todos los implementos necesarios para que el registro se realice; esto es, si es un sistema de cómputo, lo necesario para que esto quede debidamente asentado para la expedición de la copia —el propio certificador—; no descarto la posibilidad de que esto suceda, pero si es a petición expresa —por las razones que ustedes estimen conveniente—, considero justificado y proporcional

establecer una cuota distinta del registro mismo para poder entregar este servicio.

Los casos son evidentes, la transcripción de un acta de mexicanos nacidos en el extranjero, probablemente la primera pudiera –quizás– ser gratuita, pero quisiera saber si la realidad de nuestros municipios permite tener traductores en los lenguajes que ustedes imaginen, para poder llegar a tener este servicio disponible gratuitamente.

Más aún, por el número de registros que se generan todos los días y la posibilidad de que los solicitantes formularan la petición para que esto se hiciera fuera de las oficinas, lejos de garantizar la oportunidad con la que el servicio se debe prestar, no pienso que la función del registrador pudiera alcanzar más de dos o tres servicios en un día trasladándose a cada uno de los lugares a donde tuviera que registrar a un menor; seguramente esto terminaría por dificultar –burocráticamente– las funciones del servicio y las filas para tales efectos se convertirían casi en interminables.

Son todos estos aspectos los que me llevan sólo a considerar que el proyecto, tal cual está considerando la validez de estas disposiciones, bajo la perspectiva de ser servicios diferentes, salvando en todo momento lo que supone la expedición del acta y el registro mismo, justifican por qué se tiene que hacer un cobro adicional; esto me parece que coadyuva con la garantía que el Estado Mexicano debe expresar y asegurar para el derecho a la identidad.

Creo que así, y con un servicio eficiente, cercano en la mejor y mayor medida a la población, dependiendo esto siempre de la

política estatal y lo que las propias finanzas puedan proveer, extender los servicios de registro el mayor tiempo posible para que, quienes tienen dificultades laborales, puedan —en todo caso— llegar, o muy temprano o un poco más tarde a agilizar todos estos servicios y acercarlos a la población; aquí —incluso— se habló de las campañas, y estaría también de acuerdo en —que como una vía de reflexión— esta Suprema Corte estableciera para todos aquellos casos de campañas, en donde lo que se busca es garantizar el derecho a la identidad de todos, no hubiere un cobro.

Razón por la cual me decanto a favor de la consulta, pues —precisamente— coincide con la 36/2016, que presenté a la consideración de ustedes, que se refiere al Estado de Morelos, y con ello coincido en que los costos que aquí se establecen son proporcionales y razonables en función de lo que le significa al Estado la necesidad de trasladarse hasta donde se tiene que ir, porque esto es distinto del servicio mismo del registro y del acta expedida por primera vez.

Sin embargo —sólo a manera de reflexión— quisiera expresar al señor Ministro ponente que, cuando se determina, entre otras de las razones de invalidez, la que corresponde a aquellas disposiciones que incorporan la expresión “según la localidad”, su invalidez —a mi manera de entender— no radicaría en la incertidumbre que las normas establecen para saber cuándo se debe exigir el cobro y en que otras no.

Analizando la figura misma que tenemos transcrita, se cobra un gasto de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad, en \$553.00 (quinientos cincuenta y tres pesos 00/100 M.N.). Evidentemente,

—como apunta el proyecto— esta disposición carece de claridad, pero —a mi manera de entender— la claridad no me llevaría a la disyuntiva entre que si me cobran o no, lo que —más bien— estaría pensando que siempre me cobran y que, según la localidad, o me pueden cobrar más o me pueden cobrar menos.

Desde el otro punto de vista, también alguien podría decir: si para todo el municipio se va a cobrar \$553.00 (quinientos cincuenta y tres pesos 00/100 M.N.), entonces, cuestionaría ¿por qué se me va a cobrar lo mismo, que estoy a tantos kilómetros, que a quienes están más?

Son distintos puntos de vista, lo único que coincido es que esto se corregiría en esta muy mala técnica legislativa con la que se expidió esta norma, quitando “según la localidad”, mas —para mí— la confusión no radicaría en suponer —si fuera usuario— que podría no pagar, más bien creo que me podrían cobrar más si estoy más lejos, o menos si estoy más cerca.

Esa es una mera opinión que —de cualquier manera— no incide —de manera fundamental— en el resultado de la invalidez; de suerte que estoy con la invalidez, aunque la razón —pienso—no es necesariamente esa, si según la localidad supusiera un rango y luego dijera: de tanto a tanto; la entendería perfectamente clara, como no lo dice, sino lo establece fijo: \$553.00 (quinientos cincuenta y tres pesos), según la localidad; creo que prescinde un tema de precisión y, en esa medida, estaría de acuerdo porque quitando la expresión “según la localidad” generáramos un pago así.

Por tanto, y en conclusión, estoy de acuerdo con el proyecto, salvo esta observación que estoy formulando. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Franco, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Procuraré ser muy breve, en principio vengo totalmente de acuerdo con el proyecto; solamente me separaría de las consideraciones de los párrafos 65 a 69. Con pleno respeto al ponente, estimo que no corresponden a esta resolución, por eso me separo de ellas, en su caso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. También me manifiesto estar conforme con el proyecto del señor Ministro Laynez, entiendo que ya nos estamos pronunciando de todo el proyecto, no nada más de uno de los municipios; entonces, convengo con que, efectivamente, como se está realizando una interpretación sistemática de los artículos, y hago referencia al primero de ellos, al del Municipio de Acaponeta.

Por principio de cuentas, el artículo 4º constitucional ¿qué es lo que nos está pidiendo? Nos dice: “Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”.

Entonces, el hecho de que el Estado garantice el cumplimiento de estos derechos, –en mi opinión, y lo digo con el mayor de los respetos— basta con que haya una oficina del registro civil, que exista el personal suficiente, que tengan un horario, que tengan —como sucede aquí, en Acaponeta— una ley del registro civil, un reglamento, manuales de trabajo, y son los que satisfacen este requerimiento de que el Estado garantiza el cumplimiento de estos derechos.

Ahora, el nacimiento de un bebé –desde luego— trae muchas alegrías en la familia y, entonces, lo que se pretende es que –en ocasiones— el registro se haga –a lo mejor— en alguna ceremonia especial, y la idea fundamental es que ese servicio lo puedan llevar fuera del registro, o bien, en horas en las que el registro ya no debe funcionar, como cualquier oficina de gobierno, pues tiene un horario.

Entonces, si ese servicio se va a dar fuera de horario en las mismas oficinas o va a hacerse fuera de la oficina y, además, en horas extraordinarias, pues no me parece que sea inconstitucional el hecho de que se cobre un derecho por esta razón; creo que lo que el artículo 4º está determinando es que todo mundo tiene derecho a la identidad, que debe de existir la posibilidad de ser registrado de manera inmediata a su nacimiento y que el Estado debe garantizar esto, pero el Estado no tiene por qué garantizar el que le lleven a su casa el registro ni que lo hagan en horas extraordinarias ni mucho menos; entonces, creo que en horas de oficina está garantizando perfectamente lo que el artículo 4º constitucional determina.

Sobre esa base, por eso el artículo de Acaponeta —que es al que me refiero en este momento— está —en mi opinión— perfectamente estableciendo, dice: “El registro de nacimiento y la copia certificada o certificación de acta de nacimiento por primera y única vez estarán exentos de cobro.”

Esto establece el cumplimiento del artículo 4º constitucional, y entonces dice: cuando la quieran fuera de la oficina y en horarios extras, pues se va a cobrar este derecho; lo cual me parece perfectamente razonable. ¿Por qué? Porque ¿quién va a subsidiar el que vayan a hacer este tipo de servicios en horarios diferentes y, además, en lugares distintos?

Por esta razón, la interpretación que hace el proyecto me parece correcta. Si vamos a pronunciarnos de todo, en lo que se refiere al Municipio de Ahuacatlán no hay problema, es una situación similar, se está declarando exento por lo que hace a la primera acta y nada más se cobran los servicios similares a los ya señalados.

Por lo que se refiere al acta de Acaponeta, también coincido con el proyecto en el sentido de declarar inconstitucional la parte relacionada “según la localidad”. Aquí se está estableciendo, también la exención de pago respecto de la primera acta correspondiente. Se está estableciendo la posibilidad de un derecho cuando esto se hace fuera de las oficinas o fuera de horarios.

Nada más aquí tiene un pequeño problema, que dice “Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad”, y creo que aquí el proyecto correctamente está diciendo: aquí no existe un

parámetro ni nada que determine de dónde van a tomar la cantidad a cobrar “según la localidad”. Creo que eso es correcto.

Aquí creo que vale la pena mencionar una situación a la que hace rato se refirió también el señor Ministro Pérez Dayán. El cobro de derechos —según la jurisprudencia de la Corte— siempre tiene que estar en relación con el servicio prestado; y aquí lo importante es determinar ¿cuál es el parámetro que se va a tomar en consideración?

En el artículo anterior tomaron en consideración —simple y sencillamente— una determinación de una cantidad para que, en un momento dado, se cobre aquel servicio que se va a dar fuera de la oficina, pero también se dice que pudiera darse el caso de que no hubiera un parámetro específico porque las distancias no son exactamente las mismas.

Aquí lo único que diría: tan puede ser un parámetro —simple y sencillamente— al adoptar un derecho único para determinar todos los que se hacen fuera de la oficina: la cantidad es ésta, como en el caso de Acaponeta, que considero que es correcto se declare constitucional, o bien, el determinar: el pago de los servicios, cuando sean fuera de la oficina, se van a hacer en función de la distancia a tantos kilómetros; o algo, ahí ya estamos teniendo un parámetro, pero no necesariamente tiene que ser este segundo, puede ser cualquiera de los dos.

En este caso, como no hay ninguno, lo correcto es —como se está haciendo en el proyecto— determinar la inconstitucionalidad de esta porción normativa.

Por lo que hace a Bahía de Banderas, aquí tenemos una situación un poco más compleja, que se refiere al acta de nacimiento que se da en otros países, pero de la misma manera el proyecto está determinando que esa primera acta que se dé en el consulado también es gratis, y si esa primera acta viene a registrarse al registro civil del municipio, pues también es gratis.

Ahora, se hace fuera de horario, pues se cobra lo que implica el servicio fuera de horario o fuera de domicilio, que a eso nos está refiriendo el artículo 4º constitucional, para garantizar por el Estado la comodidad de dónde se va llevar a cabo.

Y en lo de las campañas que había señalado la Ministra Piña, coincido con ella; ahí el Estado está proporcionando las campañas, y si el Estado las está propiciando —precisamente— para lograr la uniformidad de los registros, pues es evidente que van a ser gratis, —me metí a Internet— y en muchos Estados de la República —incluyendo éste— hay campañas donde no se cobra absolutamente nada.

En este caso concreto —si el ponente lo quiere poner, es su derecho, es su proyecto— no hace falta, porque no hay ningún artículo en el que se esté regulando una campaña y se diga que se debe de cobrar. Para mí, como está es suficiente. Simple y sencillamente, me apartaría de los efectos, porque creo que no es —también— la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dar ese tipo de recomendaciones.

Entiendo que la idea es que, como hubo la reforma constitucional y de alguna forma el artículo 4º está estableciendo la gratuidad, y esto ha propiciado un sinnúmero de acciones de inconstitucionalidad por las leyes de los diferentes municipios,

creo que por ahí es un poco la idea del señor Ministro ponente de dar este tipo de recomendaciones.

Ahí –en todo caso– lo que diría es: no es función de la Corte en los efectos dar este tipo de recomendaciones, pero se podría hacer algo con una solución que se podría dar a través de la elaboración de jurisprudencias temáticas, y siendo una jurisprudencia temática en la que se trate este mismo problema, pues resulta aplicable para todos los demás. Sobre esta base, estoy de acuerdo con el proyecto que se presenta, simplemente me separaría de los efectos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. Tomando en consideración la hora que estamos y que todavía faltan por expresar su opinión los señores Ministros Gutiérrez, Medina Mora, la señora Ministra Piña –que, de nuevo me ha pedido la palabra– y yo.

Voy a levantar la sesión para convocarlos a la próxima sesión ordinaria que tendrá lugar el martes en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HORAS)