S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 108
O R D I N A R I A
LUNES 13 DE NOVIEMBRE DE 2017

En la Ciudad de México, siendo las once horas con veintisiete minutos del lunes trece de noviembre de dos mil diecisiete, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, 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 y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ciento siete ordinaria, celebrada el jueves nueve de noviembre del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del lunes trece de noviembre de dos mil diecisiete:

I. 3/2017

Incidente de cumplimiento sustituto de sentencia 3/2017, respecto de la dictada el cuatro de noviembre de dos mil catorce por el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Michoacán, en el juicio de amparo 462/2014, promovido por Pichir Esteban Polos, su sucesión. En el proyecto formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I. se propuso: *"PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decreta de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto número 462/2014, del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Michoacán. SEGUNDO. Remítanse los autos del juicio de amparo al mencionado Juzgado de Distrito, para los efectos precisados en el último considerando de la presente resolución".*

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos dio cuenta con los resultados de las intenciones de votaciones tomadas en la sesión anterior, respecto del considerando cuarto, relativo al incidente de daños y perjuicios, en los siguientes términos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del primer tema, consistente en atender el valor comercial del inmueble para determinar el monto del cumplimiento sustituto. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del segundo tema, consistente en tomar en cuenta el daño inmaterial en el cumplimiento sustituto. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron a favor.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales solicitó el sentido de su voto a las señoras Ministras Luna Ramos y Piña Hernández.

La señora Ministra Luna Ramos narró los antecedentes del asunto: 1) se reclamó la demolición de una barda que, aparentemente, sale del alineamiento de la calle, 2) la autoridad administrativa inició un procedimiento administrativo, y resolvió la necesidad de derruir esa barda porque ocupaba parte de la circulación de la calle, 3) la autoridad le notificó al quejoso para que compareciera ante ella pero, al parecer, no se notificó adecuadamente, sino que únicamente compareció el notificador, dejó un citatorio, pero no volvió en la fecha y hora determinada, 4) esto llevó a la conclusión al juez de distrito de que el emplazamiento no había sido correcto, conforme al artículo 91 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, 5) se le concedió el amparo a la quejosa por violársele el artículo 14 constitucional, 6) la decisión se confirmó por el tribunal colegiado de circuito, 7) una vez que causó estado la ejecutoria, comenzaron los requerimientos de su

cumplimiento a la autoridad responsable, 8) la autoridad levantó nuevamente la barda, pero justamente en la alineación de la calle, 9) el juez de distrito le advirtió que ese no era el lugar en que se encontraba antes de que se cometiera la violación, por lo que no estaba cumplida la sentencia, 10) la autoridad adujo imposibilidad para cumplir porque, si bien se debería recorrer la barda, perjudicaría más a la colectividad si se invade una parte de la vialidad, 11) el juez de distrito ordenó la apertura de un cumplimiento sustituto.

Manifestó duda sobre si la mayoría del Tribunal Pleno ya se pronunció sobre si es o no correcto que el juez de distrito haya determinado la imposibilidad del cumplimiento original, porque habría más beneficios para la colectividad de recorrer la barda a la alineación de la calle a que se realizara nuevamente, invadiendo una parte de la vía pública. Al respecto, indicó que, de los documentos presentados en el amparo, no se advierte cuáles son las dimensiones específicas del terreno, dado que se trata de una sucesión testamentaria y compareció el albacea a dicha sucesión, quien presentó una escritura en donde no se advierten las colindancias del inmueble. Aclaró que no hubo un problema de interés jurídico ni de interés legítimo, porque el citatorio estaba dirigido a esta persona y no cumplía los requerimientos necesarios y, por esto, se concedió el amparo.

Por tanto, cuestionó que, si la autoridad responsable, en cumplimiento al amparo, levantó nuevamente la barda en la alineación de la calle, y no hay documento que especifique las ubicaciones correspondientes, cómo se puede valorar el cumplimiento de la sentencia para regularizar algo que nunca estuvo regularizado. Sobre este aspecto, externó preocupación, y consideró que, antes de determinar el cumplimiento sustituto, el juez de distrito debería primeramente establecer si ese perímetro corresponde o no a la propiedad del quejoso para, posteriormente, resolver si hay más beneficio para la sociedad o no con que la barda se ubique en la alineación de la calle.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales aclaró que ya se votó la procedencia del cumplimiento sustituto.

La señora Ministra Luna Ramos reiteró que no debió ordenarse el cumplimiento sustituto sin haberse determinado antes el perímetro que abarca la escritura de ese terreno, para valorar si la barda estaba amparada pues, de lo contrario, implicaría ordenar el pago al quejoso de algo que no le pertenecía. Por tanto, estimó que no podría pronunciarse acerca del pago de daños y perjuicios.

No obstante, apuntó que, si ya se ordenó el cumplimiento sustituto, estaría de acuerdo en aplicar el valor determinado en la tesis correspondiente de este Tribunal Pleno y que, en su momento, no compartió, acerca de actualizar el valor al momento en que se pague.

Por lo que hace a los daños inmateriales, se apartó del proyecto porque su pago no es la razón de ser del incidente de daños y perjuicios, sino un cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, que cuantifica la violación que no puede ser retrotraída al estado en que estaba antes de ella, por circunstancias que favorecen notablemente a la sociedad. Precisó que éste no es un juicio ordinario civil, en el que se pudiera demandar un daño moral, sino un procedimiento constitucional para tener por cumplida la sentencia mediante el incidente de daños y perjuicios.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales consultó a la señora Ministra si su voto significa estar en contra de los dos aspectos de fondo.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que su voto es en contra de esos dos aspectos, obligada por la mayoría.

La señora Ministra Piña Hernández concordó en que se trató de una falta de emplazamiento en un procedimiento administrativo, por lo que, de acuerdo con su criterio, debió otorgarse el amparo para cumplir la garantía de audiencia y, dentro de ese procedimiento, debieron determinarse los límites de la barda en cuestión.

Sin embargo, dado que ese tema ya se votó, obligada por la mayoría se posicionó únicamente por la procedencia del cumplimiento sustituto, apartándose de los párrafos cuarenta y seis en adelante del proyecto, en tanto que en los precedentes ha estimado que, una vez determinado el

cumplimiento sustituto, el juez de distrito debe abrir el incidente de daños y perjuicios y, lo que determine, será motivo de un recurso especial que se tramite ante un tribunal colegiado. Asimismo, recordó que se ha manifestado en el sentido de que no deben dárseles lineamientos a los jueces de distrito de cómo tramitar y determinar la cantidad de indemnización por cumplimiento sustituto.

Por lo anterior, se expresó en favor del punto resolutivo primero y en contra del segundo, así como apartándose de todo el considerando cuarto —párrafos cuarenta y seis y siguientes del proyecto—.

El señor Ministro Cossío Díaz aclaró que su voto es en el sentido de que, en el caso concreto, es correcto pagar la indemnización con base en el valor comercial, y reservó un voto concurrente para plasmar sus razones. Por otro lado, estimó que el aspecto del daño inmaterial no se contempla por el artículo 107, fracción XVI, constitucional, por lo que estará en contra.

El señor Ministro Pérez Dayán explicó que resultaría difícil recurrir al valor catastral porque, entre otras razones, el asunto no trata de una expropiación u ocupación de un inmueble, sino la destrucción de una barda, por lo que únicamente se debe determinar lo que costó construirla, es decir, calcular su valor comercial.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos, tomando en

cuenta el voto de las señoras Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, informó acerca de los resultados de las votaciones, respecto de los considerandos segundo y tercero, relativos a la procedencia del incidente y al supuesto que justifica la procedencia del incidente, en los siguientes términos:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con algunas salvedades, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos segundo y tercero, relativos a la procedencia del incidente y al supuesto que justifica la procedencia del incidente. Las señoras Ministras Luna Ramos y Piña Hernández votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo al incidente de daños y perjuicios, de la cual se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos obligada por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del primer tema, consistente en atender el valor comercial del inmueble para determinar el monto del cumplimiento sustituto. Los señores Ministros Franco

González Salas y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de ocho votos en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del segundo tema, consistente en tomar en cuenta el daño inmaterial en el cumplimiento sustituto. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron a favor. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto particular.

El señor Ministro ponente Medina Mora I., dada la votación alcanzada, modificó el proyecto para eliminar el segundo tema del considerando cuarto, esto es, del párrafo cincuenta al cincuenta y cinco.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, el secretario general de acuerdos leyó los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, en los siguientes términos:

"PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decreta de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto número 462/2014, del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Michoacán. SEGUNDO. Remítanse los autos del juicio de amparo al mencionado Juzgado de

Distrito, para los efectos precisados en el último considerando de la presente resolución".

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

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

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:

II. 11/2017 Acción de inconstitucionalidad 11/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos para los Municipios de Ensenada, Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate, todos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *"PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.- Se declara la invalidez de los artículos 16, apartado A, incisos c), subinciso*

c.1., e), en la porción normativa "fuera de la mancha urbana", f), g), h), i), l), m), n) y k) de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete; artículo 16, apartado A), incisos f), g), h) y j), en la parte que señala "aún fuera del término de 180 días" de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete; artículo 33, apartado A, incisos a), en la parte que señala "menor a cinco años", b), f), h) y j), así como el último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete; 24, fracción I, apartados A), en donde señala "menores de cinco años de edad", inciso d), en la parte que señala "fuera del municipio", B), en donde señala "después de los primeros cinco años de edad (extemporáneos)", incisos a) y b), en la parte que señala "después de los primeros cinco años de nacimiento", y C) de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete. TERCERO.- Las declaraciones de invalidez surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California. CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California".

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación activa, la

cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el considerando cuarto, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar la invalidez de diversas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ensenada, Playas de Rosarito, Tecate y Tijuana, del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, en razón de que se establecen tarifas por registro extemporáneo, las cuales son inconstitucionales por violar el derecho de identidad y la obligación de que el primer registro de nacimiento tiene que ser gratuito, como se consagra en el artículo 4° constitucional, tal como se resolvió en los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016 y 36/2016.

Asimismo, presentó el considerando quinto, relativo a los efectos. Señaló que, en este asunto, si bien se impugnó un acto legislativo nuevo, las mismas leyes de ingresos fueron analizadas por este Tribunal Pleno en el ejercicio fiscal anterior, en la acción de inconstitucionalidad 10/2016, en el que se declaró su inconstitucionalidad al estar referidos al tema de violación a la gratuidad del acta de nacimiento. En el caso concreto, la Legislatura de Baja California expidió

nuevamente estas leyes, exceptuando Tijuana, retomando exactamente las mismas disposiciones que fueron declaradas inconstitucionales por esta Suprema Corte en dicho precedente, siendo que el artículo 105, párrafo último, constitucional reza: "En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución"; es decir, podría estarse ante una repetición de un acto reclamado.

Ante tal escenario, puntualizó que hay dos posibilidades de resolución: 1) como se presentó el proyecto, o 2) proponer una extensión de los efectos de invalidez pero, de considerarse lo contrario, permanecerían únicamente los preceptos que se propone declarar inconstitucionales.

Advirtió que, en la parte final del proyecto, se hace referencia a que, formalmente, se está ante una repetición de un acto reclamado; sin embargo, existen hechos notorios de que la Legislatura conoció la sentencia con posterioridad a la expedición de las leyes de ingresos ahora impugnadas y, por ello, no se propone el inicio de un procedimiento por repetición del acto reclamado, como aduce el artículo 105, párrafo último, constitucional.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales propuso discutir, previamente a los artículos específicamente impugnados, el tema de la repetición del acto reclamado.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el párrafo sesenta y cinco del proyecto da cuenta de que la notificación de la invalidez decretada en la acción de inconstitucionalidad 10/2016 surtió efectos desde la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso y a los municipios en cuestión, y en su diverso párrafo sesenta y siete se dice que únicamente vale como notificación el cuerpo de la sentencia, ocurrido hasta el veintidós de febrero del año en curso.

Estimó complicado tener una dualidad de efectos de notificaciones, y se inclinó por determinar que las notificaciones deben generar sus efectos a partir del conocimiento de los puntos resolutivos. Por tanto, concordó con la afirmación del párrafo sesenta y cinco del proyecto y, por lo tanto, habiéndosele notificado los puntos resolutivos al Congreso, significa o equivale a que, la emisión de una norma posterior en los mismos términos, constituye una repetición del acto reclamado. No obstante, consideró que no siempre que un congreso legisle sobre lo ya legislado es un supuesto de repetición de acto reclamado y un supuesto de responsabilidad jurídica, sino que, por una parte, deben diferenciarse las condiciones particulares de los actos y las normas y, por otra parte, se debe precisar si efectivamente la repetición es casi idéntica porque, de lo contrario, se generaría un problema sobre las leyes de ingresos, que tienen una condición de anualidad, a diferencia de otros ordenamientos, como un código civil, que no tiene esa condición de anualidad.

Por tanto, en el caso concreto, se pronunció en el sentido de determinar que la sentencia surtirá sus efectos con la notificación de los puntos resolutivos y que el Congreso no repitió el acto reclamado, por tratarse de un ordenamiento anual. Respecto del tema de fondo, concordó con la propuesta de invalidez de los preceptos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se inclinó por declarar la invalidez de los artículos que se impugnaron en este asunto, sin determinar si hubo repetición o no del acto reclamado respecto de las normas de ejercicios fiscales anteriores, dado que ya habían sido invalidadas previamente.

La señora Ministra Luna Ramos indicó no tener objeción alguna respecto del considerando cuarto, pues está formulado conforme a los precedentes, en cuanto a que los preceptos impugnados no garantizan la gratuidad de la primera acta de nacimiento.

Apuntó que el considerando quinto presenta un problema en su párrafo sesenta y tres: "Finalmente, este Tribunal Pleno advierte que las leyes de ingresos de los municipios de Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate vigentes son una repetición, en las partes impugnadas, de aquéllas cuya invalidez fue decretada en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 10/2016, la cual surtió sus efectos desde la misma notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California y que también les fue notificada a los Municipios referidos"; por lo que se

apartaría desde este párrafo y los siguientes, ya que no se puede determinar una repetición de acto reclamado cuando se reclama una ley de ingresos de un ejercicio fiscal anterior, en tanto que tienen vigencia anual y, en consecuencia, deben considerarse los ordenamientos impugnados como un nuevo acto legislativo, que se combate en una diversa acción de inconstitucionalidad.

Con estas salvedades, se manifestó en favor del resto del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó de acuerdo con el proyecto, específicamente con su párrafo sesenta y siete, que indica que no puede determinarse la repetición de un acto reclamado —en relación con la acción de inconstitucionalidad 10/2016—, en tanto que la sentencia se notificó a la autoridad hasta el veintidós de febrero del año en curso, aunado a que difícilmente se pudiera establecer una responsabilidad por repetición de acto reclamado en relación con una ley de vigencia anual, máxime si la notificación se realizó después de que se promulgó ésta.

Resaltó que, independientemente del ámbito temporal de cada ley, el mensaje que emite esta Suprema Corte con sus declaraciones de invalidez es que se debe garantizar la gratuidad de los registros por nacimientos, por lo que los congresos deben considerar, a futuro, no condicionar el pago por un registro de nacimiento extemporáneo. En el caso particular, estimó que, si bien se determinó en dicho precedente la gratuidad de estos servicios de inscripción de

nacimientos, únicamente faltó que se notificara esa sentencia antes de que el congreso elaborara la nueva ley.

Por otra parte, se manifestó de acuerdo con las propuestas de invalidez, y sugirió que el estudio de la repetición del acto no se posicione en el apartado de efectos del proyecto, sino previamente al estudio de fondo pues, si se determina esa repetición del acto reclamado, resultaría innecesario examinar los preceptos impugnados por sus propios méritos, en un orden lógico. Al respecto, reiteró que, en el caso, no se dio esa repetición, a pesar de que los dispositivos son parcialmente idénticos, en tanto que la sentencia fue notificada al congreso con posterioridad a la emisión de la norma ahora combatida.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales consideró que la repetición del acto reclamado debió plantearse en la acción de inconstitucionalidad 10/2016, no en el presente asunto.

El señor Ministro Franco González Salas se apartó de los párrafos sesenta y cinco a sesenta y siete, por razones similares a las expuestas, que desarrollará en un voto en contra de esas consideraciones.

La señora Ministra Piña Hernández indicó que la repetición del acto reclamado debe ser, precisamente, respecto del mismo acto, siendo el caso que se están analizando leyes de ingresos de vigencia anual, por lo que no se trata del mismo acto. No obstante, estaría por declarar

la invalidez de los artículos impugnados y, en vía de consecuencia, de los diversos artículos que se proponen, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por contener los mismos vicios de inconstitucionalidad que ya detectó esta Suprema Corte en los precedentes.

El señor Ministro Pardo Rebolledo no compartió el considerando quinto, puesto que, en este caso, no se actualiza una repetición del acto impugnado, sino que el cumplimiento de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 10/2016 tendría que analizarse en el marco de la anualidad de la norma que se impugnó en ese momento, es decir, para que se configurara dicha repetición, el congreso tuvo que haber legislado los preceptos que fueron invalidados, para el lapso anual en el que tuvieron vigencia, mas no así cuando legislan para un período diverso.

Recordó haberse apartado de las declaraciones extensivas de invalidez, salvo que, como indica la Ley Reglamentaria de la materia, la validez de la otra norma dependa de la que fue invalidada y, en este caso, se propone abordar el estudio de preceptos que no fueron impugnados y, además, con razones que no fueron expresadas por la accionante, por lo que estaría de acuerdo con la invalidez únicamente de los artículos combatidos y por

las razones invocadas, apartándose de la extensión de invalidez propuesta.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció de acuerdo con todas las propuestas de invalidez del proyecto, en términos de lo que votó en la acción de inconstitucionalidad 10/2016.

Por otra parte, concordó en que la repetición del acto reclamado en dicho precedente no debería analizarse en la presente acción de inconstitucionalidad, sino, en todo caso, como un incidente en el expediente del precedente. Apuntó que, aun suponiendo que pudiera analizarse en este asunto, no compartiría la argumentación consistente en que no hay repetición del acto reclamado porque el cuerpo de la sentencia se notificó con posterioridad a que se emitiera la nueva ley, puesto que, en aquél precedente, este Tribunal Pleno tomó la decisión de que las declaraciones de invalidez surtieran sus efectos cuando se notificaran los puntos resolutivos, por lo que, independientemente de las consideraciones de la sentencia, resulta claro que se desatendió lo ordenado por esta Suprema Corte.

Anunció que agregará algunas consideraciones en un voto, y sugirió eliminar los párrafos del sesenta y cinco al sesenta y siete, porque resultan innecesarios.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó de acuerdo con la invalidez de los artículos impugnados y con los adicionales; sin embargo, deberían estudiarse esas

extensiones en el considerando de efectos, no en el de fondo.

Estimó ser innecesario pronunciarse en cuanto a la repetición del acto reclamado, pues ello debería estudiarse como un incidente en la acción de inconstitucionalidad 10/2016, no en el presente asunto.

El señor Ministro Medina Mora I. coincidió con lo expresado por los señores Ministros.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek recalcó que, formalmente, no hay duda de que se analiza un nuevo acto legislativo, ya que se impugna una norma de vigencia anual. Apuntó que, sin prejuzgar sobre la voluntad de la legislatura local, esa característica de anualidad la utiliza para legislar sobre cuestiones que esta Suprema Corte ya ha declarado inconstitucionales, siendo que, independientemente de que se le haya notificado o no la totalidad de la sentencia del precedente en febrero de este año, tuvo todo el año para modificar las leyes de ingresos o para exentar o condonar esos derecho, mas no lo hizo así, sino que ha violado durante dos años el artículo 4° constitucional.

Respecto de lo que se ha apuntado, alusivo a que este problema debió formar parte del incidente respectivo en la acción de inconstitucionalidad 10/2016, aclaró que se hubiera determinado como un hecho consumado, pues ya concluyó el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

Puntualizó que el artículo 105, párrafo último, constitucional indica que "En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución", por lo que debe tomarse en cuenta que, técnicamente, la repetición del acto reclamado sólo puede darse en relación con una ley ordinaria, no de vigencia anual.

Advirtió que el problema radica en que, con estas disposiciones de vigencia anual, se han cobrado durante dos años los derechos que esta Suprema Corte ha declarado inconstitucionales, razón por la cual el proyecto propone analizar los preceptos impugnados en este asunto, declararlos inconstitucionales y, por extensión de efectos, los preceptos que ya fueron declarados inconstitucionales. En esos términos, sostuvo el proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales subrayó que todos los argumentos de repetición del acto reclamado no se deben valorar en una nueva acción de inconstitucionalidad, sino como un incidente en el precedente de referencia.

Propuso someter una primera votación, en el sentido de si se considera o no que se analicen los artículos como una repetición de un acto reclamado y, por tanto, se declare su invalidez por esa razón.

El señor Ministro Pérez Dayán indicó que la repetición del acto reclamado debe denunciarse y resolverse por vía incidental.

Por otra parte, anunció que no tendría inconveniente en estudiar los preceptos impugnados con base en el argumento de la accionante de que se repitió el acto reclamado y se invocara la cosa juzgada en cuanto al tema de la gratuidad de los servicios de registro de nacimiento; no obstante, no se arguyó eso en este asunto.

Apuntó que, en la eventualidad de que se determinara la repetición del acto reclamado, el artículo 48 de la Ley Reglamentaria de la materia permite a la Presidencia de esta Suprema Corte que, al advertir esa repetición, vigile que ello no acontezca.

Al respecto, reiteró estar convencido de que la notificación de la sentencia fue posterior a la elaboración de la nueva ley y, por lo demás, suscribió todas las reflexiones que, en defensa del proyecto, expuso el señor Ministro ponente.

El señor Ministro Franco González Salas, ante la discusión generada y dada la defensa del proyecto por parte del señor Ministro ponente, sugirió que, como política judicial constitucional, se precise expresamente en la resolución que el legislador de Baja California se deberá abstener de expedir normas iguales o similares a las que este Tribunal Pleno declare inconstitucionales, para evitar que se sigan

expidiendo normas inconstitucionales. Aclaró que esa sugerencia es con el ánimo de conciliar ambos puntos de vista de este Tribunal Pleno y evitar que el legislador local repita normas que esta Suprema Corte haya considerado inconstitucionales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recalcó que una nueva acción de inconstitucionalidad no es la vía para reclamar una repetición del acto. Recordó que no es novedad en esta Suprema Corte que se vincule o limite a la legislatura para que no repita ese tipo de disposiciones, como se ha determinado en precedentes de alumbrado público, también con base en normas de anualidad fiscal, como sugirió el señor Ministro Franco González Salas.

Reiteró su sugerencia de votar, en primer lugar, si se determinará o no una repetición del acto reclamado en esta acción de inconstitucionalidad, con base en todos los argumentos del proyecto. Posteriormente, declarar o no la invalidez de las disposiciones expresamente combatidas y, finalmente, si ha lugar o no a una extensión de invalidez de otras normas no impugnadas.

La señora Ministra Luna Ramos recapituló que es muy común que las legislaturas emitan una norma de vigencia anual en los mismos términos que la del ejercicio fiscal anterior y, si bien las personas legitimadas las combaten, por la carga de trabajo de esta Suprema Corte se resuelven al final del año, lo que significa que la norma impugnada estuvo vigente prácticamente todo el ejercicio correspondiente.

Subrayó que, aun cuando se haya juzgado la norma del ejercicio fiscal anterior como inconstitucional, la vigencia anual de estos ordenamientos impide que se determine una repetición del acto reclamado.

Observó que el proyecto propone determinar que hubo repetición del acto reclamado; sin embargo, ello no podría determinarse en esta acción de inconstitucionalidad, pues tendría que sobreseerse, sino en la del precedente de la acción de inconstitucionalidad 10/2016, conforme al artículo 50 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Estimó razonable la propuesta del señor Ministro Franco González Salas, ya que, aunque no sería lo más normal en resoluciones de vigencia anual, porque se considera que cada anualidad es un nuevo acto legislativo, para evitar este tipo de problemas, más bien de orden práctico y como una política jurisdiccional, se debería determinar que, si ya se resolvió la inconstitucionalidad de un artículo de una norma de vigencia anual, no se emita una similar para el próximo año, bajo la idea de que, si lo vuelve a hacer, incurriría en una repetición del acto reclamado.

El señor Ministro Cossío Díaz diferenció que la acción de inconstitucionalidad es un juicio de nulidad de normas, y la repetición del acto reclamado es un problema de responsabilidad de autoridades, por lo que, primeramente, debe analizarse la presente acción de inconstitucionalidad en sus méritos, y deben analizarse los artículos impugnados

para declarar o no su invalidez y, posteriormente, su extensión de efectos.

Advirtió que, de determinar que el congreso local no debe repetir las normas invalidadas, implicaría prejuzgar acerca de esa repetición, por lo que sugirió, en su lugar, exhortarlo, sin ningún valor normativo, además de que las partes afectadas por la repetición de un acto reclamado la pueden denunciar mediante un trámite incidental, de conformidad con el artículo 47, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de la materia y, si efectivamente se determina que el congreso incurrió en ello, procede la aplicación de la sanción contenida en los artículos 105, párrafo último, y 107, fracción XVI, constitucionales.

Concluyó que, en este caso, debe declararse la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, con base en los múltiples precedentes, y exhortar al congreso local, sin ningún valor normativo, para que, en caso de que los particulares sean afectados por la repetición, promuevan lo que corresponda.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió en que, en esta acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno no se puede pronunciar sobre la repetición del acto legislativo impugnado en una acción anterior, así como que no debe utilizar ninguna fórmula que aparente dar por hecho que hubo dicha repetición, por lo que estimó atendible la propuesta del señor Ministro Franco González Salas.

Valoró como un problema serio que las autoridades buscan resquicios para seguir realizando sus labores con normalidad, aunque técnicamente no implique un incumplimiento de las sentencias de los tribunales, en general, y de esta Suprema Corte, en particular. En el caso concreto, se ha determinado que este tipo de normas son violatorias del artículo 4° constitucional pero, como son de vigencia anual, los congresos locales las vuelven a expedir casi de forma idéntica, razón por la cual se promueven acciones de inconstitucionalidad que se resolverán a fines de año. Concluyó que se trata de un problema cultural que esta Suprema Corte debe coadyuvar a cambiar o mejorar, a saber, generando con sus sentencias una doctrina constitucional que interprete todo el orden jurídico nacional y que, en principio, todas las autoridades tengan que cumplir, no por el riesgo de ser destituidas, sino por una cultura de la legalidad y de la constitucionalidad. Sin embargo, dado que todavía no se logra esa cultura, opinó que sería importante establecer una mención con sentido vinculatorio, no una exhortación, en el sentido de que la legislatura, en el futuro, se abstenga de emitir normas generales con el mismo contenido normativo que recientemente se invalidó.

Estimó que la Ley Reglamentaria de la materia y la Constitución permiten a este Tribunal Pleno generar los efectos de sus sentencias, para que sean cumplidas y para que coadyuven a un orden constitucional nacional que sea cumplido, de la mejor manera, por todos los destinatarios de las normas, sean autoridades o particulares. Por tanto,

consideró que la sugerencia del señor Ministro Franco González Salas no es contradictoria con la técnica de la acción de inconstitucionalidad ni con los incidentes de incumplimiento, siempre y cuando se parta de la base de no afirmar que hubo repetición, sino simplemente ordenar o instruir para que, en el futuro, el congreso local se abstenga de emitir normas con el mismo sentido normativo invalidado.

La señora Ministra Piña Hernández concordó con la propuesta del señor Ministro Franco González Salas. Apuntó que, en la práctica, las autoridades responsables, independientemente de que la notificación de la sentencia se realice o no a tiempo, repiten anualmente el mismo vicio de inconstitucionalidad que esta Suprema Corte, en el tipo de normas como la del caso concreto, son violatorias del artículo 4°, párrafo octavo, constitucional, con el razonamiento técnico de que se trata de un nuevo acto impugnado, aunado a que la acción de inconstitucionalidad no tiene efectos retroactivos, siendo que normalmente se resuelven en los últimos meses de la anualidad impugnada.

En ese tenor, indicó que, si se pretende realmente una supremacía constitucional, esto es, que el legislador esté consciente de su obligación de no violar los derechos que esta Suprema Corte ya determinó que estaban siendo violados por ellos mismos, la sugerencia del señor Ministro Franco González Salas es precisamente la forma de preverlo. Adelantó que, de agregarse un párrafo en esos

términos, podría traer consecuencias a los legisladores, como responsabilidades incluso en materia penal.

Estimó que, en este caso, no hay repetición del acto reclamado, y que, en su caso, debe ser motivo del incidente respectivo. No obstante, si la mayoría del Tribunal Pleno aceptara la sugerencia del señor Ministro Franco González Salas, los legisladores tendrían la obligación de no repetir los mismos vicios que esta Suprema Corte ya precisó y, como consecuencia de esa repetición, sin adelantar criterio, podría analizarse en un incidente de repetición, en otra vía.

El señor Ministro Medina Mora I. estimó que debe resolverse sobre los preceptos impugnados y, en vía de consecuencia, del resto de la propuesta. En relación con la propuesta del señor Ministro Franco González Salas, la consideró pertinente, dada la naturaleza anual de las normas combatidas, y para el efecto de que se indique al legislador local o al destinatario de la resolución no volver a hacer algo que es contrario a la Constitución, conforme lo que se declare en este Tribunal Pleno, sin aludir de ningún modo a repetición alguna. En consecuencia, sugirió eliminar los párrafos sesenta y cinco a sesenta y siete del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales recalcó que la repetición del acto reclamado debe hacerse valer en el incidente correspondiente en la acción precedente, no en ésta.

Apuntó que la posibilidad no sólo de exhortar, sino de vincular al congreso local a que no vuelva a legislar en el mismo sentido, se encuentra en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, así como en los precedentes que mencionó.

Refrendó su propuesta de votar, en primer término, si se debe o no estudiar una repetición del acto reclamado, segundo, declarar la invalidez de las normas expresamente combatidas para después, en su caso, invalidar las diversas normas en vía de consecuencia, no como repetición del acto reclamado.

El señor Ministro Pérez Dayán apuntó que resultaría muy difícil encontrar en una acción de inconstitucionalidad alguna posibilidad de repetición del acto reclamado. En el caso, recordó que el proyecto no analiza, en sus méritos, la inconstitucionalidad o invalidez de las disposiciones reclamadas, sino por referencia a la acción de inconstitucionalidad resuelta con anterioridad y, dado que establecer una identidad en las disposiciones, se concluye su invalidez. Opinó que, quien leyera la resolución en la que derivará el proyecto, partiendo de la idea de seguridad jurídica, se preguntaría por qué, si ya se habían invalidado esas normas, el Congreso las repitió, y si es o no suficiente una sentencia de esta Suprema Corte. Estimó que, para ello, se tendría que dar una explicación que, podría parecer, se prescindió en el proyecto.

Por ello, sugirió que en el proyecto se destaque una reflexión autónoma de la invalidez de las normas impugnadas, no sólo retomando las razones del precedente respecto de los mismos municipios.

Respecto de la propuesta de expresar en la resolución que el congreso se abstenga de volver a cobrar por la gratuidad de un registro, sobre las bases que esta Suprema Corte ha establecido, indicó que se tendrían que analizar las razones de la invalidez, pues se han determinado tres: 1) por cobrar por extemporaneidad un registro, sobre el cual sería factible instruir al congreso que se abstenga de legislar al respecto; 2) porque no se precisa qué es "mancha urbana", por lo que, si lo precisara el congreso local, ya no se tendría un argumento para invalidarla; y 3) porque se dice "nacidos fuera del municipio". Así, concluyó que, sobre esos dos últimos aspectos, no se le podría limitar al congreso a no legislar nuevamente, porque no tendría posibilidad de definir "mancha urbana" ni "nacidos fuera del municipio".

El señor Ministro Pardo Rebolledo respaldó la moción del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, en cuanto a tomar una primera votación alusiva a si el estudio de la repetición del acto reclamado se mantendrá o no en el proyecto porque, si la mayoría estima que debe retirarse, entonces la segunda votación recaería en si se podrían o no invalidar, por vía de extensión, preceptos distintos a los impugnados.

En cuanto a la sugerencia del señor Ministro Franco González Salas, valoró que podría establecerse como un efecto de esta sentencia, en el sentido de que la autoridad legislativa no podrá reiterar los vicios detectados; no obstante, eso deberá discutirse en último momento.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para una siguiente sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con ocho minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes catorce de noviembre del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS