

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2017.  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS.**

**PONENTE:  
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA:  
GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.**

**Vo. Bo.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de febrero de dos mil dieciocho.

**VISTOS**, para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Demanda.** Por escrito presentado el veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, \*\*\*\*\*, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez del artículo 56, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto LXV/FRCLC/0266/2017 I P. E., publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, asimismo señaló como autoridades emisora y promulgadora de la mencionada norma,

respectivamente, a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

El promovente señaló como preceptos violados, los artículos 1 y 4, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al efecto, en su único concepto de invalidez, expresó diversos argumentos enderezados a demostrar que el precepto legal impugnado, en cuanto establece que se sancionará con multa –de una a diez veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente- a las personas que estando obligadas a declarar el nacimiento, lo realicen fuera del plazo respectivo, transgrede el derecho humano a la gratuidad del registro de nacimiento y con ello, el derecho humano a la identidad, en tanto “desincentiva a los padres a que acudan a hacer el registro de sus menores ante la posibilidad de ser sancionados con una multa por parte de las autoridades.”

**SEGUNDO. Trámite.** Mediante proveído de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el asunto con el número de expediente 21/2017 y, por razón de turno, designó al señor Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor en el procedimiento, quien por diverso auto de veintiocho de marzo del año en cita, admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

Al rendir sus respectivos informes, los poderes Legislativo y

Ejecutivo del Estado de Chihuahua manifestaron, esencialmente, que la reforma realizada al artículo 56, primer párrafo, del Código Civil de esa entidad federativa mediante el decreto LXV/FRCLC/0266/2017 I P. E., publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, no puede estimarse como un nuevo acto legislativo que dé lugar a impugnar la conducta que prevé como infractora, dado que tal reforma sólo tuvo por objeto sustituir las referencias al salario mínimo como factor de indexación por la unidad de medida y actualización, en acatamiento a lo previsto en el artículo 26, apartado B, de la Constitución General de la República.

En tal sentido, el Poder Legislativo estima que el único concepto de invalidez hecho valer por la actora debe declararse inoperante, mientras que el Poder Ejecutivo estima que se debe declarar improcedente la acción de inconstitucionalidad por extemporánea, dado que la última reforma sustancial a la porción normativa impugnada se verificó mediante decreto 251/813 P.E., publicado en el periódico oficial del Estado, el treinta de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

El Procurador General de la República no formuló pedimento en este asunto.

**TERCERO. Cierre de instrucción.** Transcurrido el plazo legal concedido a las partes para que formularan alegatos, mediante proveído de veinte de junio de dos mil diecisiete, se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**CUARTO. Radicación en Sala.** Dado el sentido del presente fallo, previo dictamen del Ministro Ponente, el Presidente de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, ordenó remitir el expediente a esta Segunda Sala para su resolución.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo, fracción II y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece, dado el sentido de la presente resolución.

**SEGUNDO. Oportunidad.** Esta Segunda Sala advierte que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la demanda relativa se presentó fuera del plazo previsto para tal efecto.

Es así, pues si bien es cierto que la norma impugnada fue reformada mediante decreto publicado el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, lo cierto es que del análisis del procedimiento de reforma, se advierte que no fue la intención del legislador local modificarla de manera sustantiva o material, en tanto su único objeto fue homologar la desindexación del salario mínimo.

En efecto, en la iniciativa presentada por la Diputada \*\*\*\*\*, se consideró necesario modificar diversas disposiciones constitucionales y legales del Estado de Chihuahua, para dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se declara

reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo.<sup>1</sup>

En el dictamen de la Comisión de Economía, Turismo y Servicios de la Sexagésima Quinta Legislatura del Poder Legislativo de la entidad, al analizar la iniciativa se enfatizó que la intención de ésta fue generar reformas a la Constitución Política, así como a diversas leyes y códigos, todos del Estado de Chihuahua con la finalidad de dar cumplimiento a la obligación que el artículo Cuarto Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintisiete de enero de dos mil dieciséis, dispone para las legislaturas de las entidades.<sup>2</sup>

Del acta de sesión número treinta y seis, correspondiente al primer período extraordinario de sesiones del primer año de ejercicio de la citada legislatura, celebrada el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, se advierte que se dio cuenta, entre otros, con el dictamen en comento, del cual se dio lectura, aprobándose posteriormente por unanimidad de los legisladores presentes.<sup>3</sup>

Finalmente, el decreto respectivo se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el veintidós de febrero de dos mil diecisiete.

Derivado del proceso legislativo en comento, el primer párrafo del artículo 56 del Código Civil del Estado de Chihuahua, se modificó para quedar en los siguientes términos:

**“Artículo 56.** Las personas que, estando obligadas a declarar el nacimiento, lo hagan fuera del término fijado, serán sancionadas por el jefe de la oficina con una multa sancionará con multa de una a diez veces

---

<sup>1</sup> Páginas 81 a 82 del expediente principal.

<sup>2</sup> Páginas 193 y siguientes del expediente principal.

<sup>3</sup> Páginas 292 y siguientes del expediente principal.

el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, atendiendo las circunstancias de cada caso.”

Cabe apuntar que el precepto legal impugnado vigente hasta antes de la reforma en cita, señalaba:

“**Artículo 56.** Las personas que, estando obligadas a declarar el nacimiento, lo hagan fuera del término fijado, serán sancionadas por el jefe de la oficina con una multa de una a diez veces **el salario mínimo vigente en la zona económica del lugar del nacimiento**, atendiendo las circunstancias de cada caso.”

Luego, si lo que se impugna es la conducta que se sanciona y no así la sanción correspondiente, es dable sostener que asiste razón al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, en cuanto sostiene que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó fuera del plazo legal previsto para ello, pues si bien es verdad que el decreto por el que se reformó el precitado numeral se publicó el veintidós de febrero de dos mil diecisiete y la demanda se presentó el veinticuatro de marzo siguiente, también es cierto que la reforma de mérito no modificó la porción normativa que se impugna, de ahí que no pueda estimarse como un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia oportuna de la presente acción de inconstitucionalidad.

Al respecto, conviene hacer referencia a lo determinado por el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, en donde se determinó que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

El segundo aspecto consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, se precisó que una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones, no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue.

Así, conforme a este entendimiento de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido también quedarían excluidas aquéllas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

Las consideraciones anteriores son las que dan sustento a la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) que se lee bajo el rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”**<sup>4</sup>

Cabe señalar que lo que el Tribunal Pleno pretendió con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no solo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

En estas condiciones, recordemos que en el caso que nos ocupa se impugna el primer párrafo del artículo 56, del Código Civil para el Estado de Chihuahua, por considerar que transgrede el derecho humano a la identidad al sancionar el registro de nacimiento extemporáneo, sin

---

<sup>4</sup> Décima Época. Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35. Octubre de 2016. Tomo I. Página: 65.

embargo, esta disposición no fue modificada, ni derogada, ni adicionada con motivo de la reforma que se verificó a dicho numeral mediante decreto publicado el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, tal como se desprende del siguiente cuadro comparativo del texto de la norma impugnada antes y después de la reforma en comento.

Texto vigente hasta antes de la reforma	Texto vigente a partir de la reforma
“ <b>Artículo 56.</b> Las personas que, estando obligadas a declarar el nacimiento, lo hagan fuera del término fijado, serán sancionadas por el jefe de la oficina con una multa de una a diez veces <b>el salario mínimo vigente en la zona económica del lugar del nacimiento</b> , atendiendo las circunstancias de cada caso.”	“ <b>Artículo 56.</b> Las personas que, estando obligadas a declarar el nacimiento, lo hagan fuera del término fijado, serán sancionadas por el jefe de la oficina con una multa de una a diez veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente</b> , atendiendo las circunstancias de cada caso.”

La transcripción anterior evidencia que la porción normativa impugnada no sufrió modificación alguna con la reforma analizada, dado que sólo tuvo por objeto sustituir la referencia al “salario mínimo vigente en la zona económica del lugar de nacimiento” por la de “valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente”, quedando intocado el artículo en el resto de su texto.

En consecuencia, podemos concluir que si bien existió un cambio formal en el artículo 56, primer párrafo del Código Civil del Estado de Chihuahua, dado que efectivamente se llevó a cabo un procedimiento de reforma al citado numeral, lo cierto es que ésta no conllevó una modificación sustancial de la porción normativa impugnada, dado que su objeto fue dar cumplimiento a lo previsto en el artículo Cuarto Transitorio del Decreto mediante el cual se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en materia de desindexación del salario mínimo, habida cuenta que ello en nada trasciende a lo que es materia de impugnación, pues lo que se considera violatorio del derecho a la identidad y a la gratuidad del registro de nacimiento, no es la sanción en si misma considerada, sino el hecho de que se sancione el registro de nacimiento extemporáneo.

En tal contexto, es claro que la fecha en que se publicó el decreto por virtud del cual se reformó, entre otros, el artículo 56, primer párrafo, del Código Civil del Estado de Chihuahua, no puede tomarse en consideración para determinar la oportunidad en la presentación de la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad, dado que tal numeral se impugna, únicamente en cuanto señala que “las personas que, estando obligadas a declarar el nacimiento, lo hagan fuera del término fijado, serán sancionadas por el jefe de la oficina con una multa” y es el caso que tal porción normativa no fue modificada por virtud de la reforma en comento, de ahí que deba estimarse que la acción se ejercitó de manera extemporánea.<sup>5</sup>

**TERCERO. Decisión.** En atención a lo anteriormente señalado, lo procedente es sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad, con apoyo en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Cabe aclarar que no se está en el caso de ordenar su publicación en el Semanario Judicial de la Federación, conforme a lo dispuesto en los artículos 44 y 73 de la ley de la materia, ya que no se realiza ningún pronunciamiento sobre la validez de las disposiciones impugnadas ni se

---

<sup>5</sup> En todo caso, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió a partir del 3 de abril de 2009, fecha en que se publicó en el Periódico Oficial de la entidad la última reforma al artículo impugnado, por lo que este plazo vencería el lunes 4 de mayo del mismo año, con lo que en efecto, la presente acción resultaría extemporánea.

impone obligación alguna a las partes, lo que además es acorde con lo previsto en el artículo 134 constitucional en el sentido de que los recursos públicos deben administrarse con eficiencia y eficacia para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**ÚNICO.** Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y archívese el expediente como concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de consideraciones.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda, que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA**

**MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.**

**PONENTE**

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**EI SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA**

**LICENCIADO MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ**

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.