

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
3/2016  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK  
SECRETARIO: RON SNIPELSKI NISCHLI  
ELABORÓ: AGUSTÍN ALONSO CARRILLO SALGADO**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

**VISTOS** para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad 3/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

**R E S U L T A N D O**

- 1. Presentación de la demanda.** El veintidós de enero de dos mil dieciséis, Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez de diversas disposiciones de las leyes de ingresos para las Municipalidades de Acaponeta, Ahuacatlán, Compostela, Bahía de Banderas y Amatlán de Cañas, todas ellas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit del veintitrés de diciembre de dos mil quince.
- 2. Registro, turno y admisión.** El veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 3/2016 y la turnó al

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016**

Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

3. Acto seguido, el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit para que rindieran su respectivo informe, al ser las autoridades emisora y promulgadora de las disposiciones generales impugnadas; finalmente, ordenó dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestase lo que correspondiera a su representación.
4. **Informes.** El veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, Aldo Becerra Cruz, con el carácter de Subsecretario de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, rindió el informe en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit. El diez de marzo de dos mil dieciséis, Jorge Humberto Segura López, ostentando el carácter de Presidente de la Comisión de Gobierno del Congreso del Estado de Nayarit correspondiente a la Trigésima Primera Legislatura, rindió el informe en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa. Por su parte, la Procuraduría General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.
5. **Alegatos.** El veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, el Poder Legislativo del Estado de Nayarit presentó su escrito de alegatos y, el treinta y uno de marzo siguiente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó los suyos. El Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa no formuló alegatos.
6. **Cierre de instrucción.** Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el siete de abril de dos mil dieciséis se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la

presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> en adelante Ley Reglamentaria.

## CONSIDERANDO

**7. PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> el artículo 1º de su Ley Reglamentaria<sup>3</sup> y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas disposiciones generales emitidas y promulgadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit, por violación a los derechos humanos consagrados en la

---

<sup>1</sup> **ARTICULO 68.** (...)

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado. (...)

<sup>2</sup> **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>3</sup> **ARTICULO 1º.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>4</sup> **ARTICULO 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...

Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

8. **SEGUNDO. Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria,<sup>5</sup> el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general impugnada.
9. En el caso, las leyes de ingresos cuyas disposiciones se impugnan fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el veintitrés de diciembre de dos mil quince.
10. Por lo tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veinticuatro de diciembre del mismo año al viernes veintidós de enero de dos mil dieciséis. Por consiguiente, si la demanda se presentó el mismo veintidós de enero de dos mil dieciséis, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.
11. **TERCERO. Legitimación.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
12. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su Presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.
13. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo y promover acciones de

---

<sup>5</sup> **ARTICULO 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y el artículo 18 de su Reglamento Interno<sup>7</sup>.

**14.** Por lo tanto, dicho funcionario acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad, así como de actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

**15. CUARTO. Estudio de fondo.** Toda vez que en la presente acción de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguna, se procede al análisis del único concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos .

**16.** En dicho concepto se plantea la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones:

- I. El artículo 29, fracción I, inciso a), subincisos 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Acaponeta, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016;
- II. El artículo 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016;

---

<sup>6</sup> **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

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

<sup>7</sup> **Artículo 18.-** (Órgano ejecutivo) La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

III. El artículo 26, fracción IV, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Compostela, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016;

IV. El artículo 25, fracción I, incisos 2, 3, 4 y 5, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016;

V. El artículo 23, fracción IV, incisos c), d), e), y f), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016.

17. A su juicio, las disposiciones enunciadas son violatorias del derecho a la identidad y del acto registral del nacimiento, en síntesis, porque se cobra el registro de nacimiento al amparo de diversos conceptos, señalando, entre otros, los siguientes:

“• ***Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias; en cuyo concepto se cobra el registro únicamente por realizarlo fuera del horario habitual de trabajo de oficinas de registro civil.***

• ***Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias; cuyo cobro se debe a que el registro se realiza en un lugar diferente al de la residencia de la oficina del registro civil.***

• ***Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, cuyo cobro se debe a que el registro se realiza en un lugar diferente al de la residencia del registro civil, y además se aumenta por realizarlo en un horario diferente al que determina dicha oficina.***

• ***Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias; se trata de un cobro indirecto donde se puede pensar que no se cobra el registro de nacimiento, pero es indudable que es un costo íntimamente ligado a éste y que obedece a que el registro se realiza en un lugar diferente al de la residencia de la oficina del registro civil.***

- ***Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias; se trata de un cobro indirecto similar al caso anterior, con la diferencia que, además, el precio se aumenta por realizarlo en un horario diferente al que determina la propia oficina del registro civil.***
- ***Transcripción de acta de nacimiento de mexicano nacido en el extranjero; se cobra el registro de un nacional, únicamente por el hecho de que su nacimiento haya acaecido en un lugar diferente al territorio mexicano.”***

18. Por estos motivos, estima que se transgreden los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>8</sup> transitorio segundo de la reforma constitucional al artículo 4º de diecisiete de junio de dos mil catorce;<sup>9</sup> 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>10</sup> 24 del Pacto Internacional

---

<sup>8</sup> **Artículo 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

**Artículo 4o.-** (párrafos primero a séptimo)

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. (...)

<sup>9</sup> **SEGUNDO.** 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.

<sup>10</sup> **Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

**Artículo 18. Derecho al Nombre**

Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno (sic) de ellos.

La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.

de Derechos Civiles y Políticos,<sup>11</sup> así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>12</sup>

19. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit manifestó lo siguiente:

- i. Que la Constitución Política del Estado de Nayarit faculta a los Ayuntamientos para proponer al Congreso del Estado, entre otras, las cuotas, tasas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, mediante la expedición de la ley de ingresos de cada municipalidad;
- ii. Que el cobro que se contempla por realizar el registro en sede distinta o en horarios distintos es extraordinario;
- iii. Que dicho cobro corresponde a la necesidad de transporte, así como de trabajo en horas extraordinarias, y
- iv. Que se garantiza a cabalidad el cumplimiento de la norma constitucional al exentar el cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera certificación de

---

<sup>11</sup> **Artículo 24**

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.
2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.
3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

<sup>12</sup> **Artículo 7**

1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

**Artículo 8**

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.



dicho acto, por lo que no se contemplan cobros por llevar a cabo registros inmediatos o tardíos.

**20.** De forma coincidente, el Poder Legislativo del Estado de Nayarit manifestó lo siguiente:

- Que se tuvo especial cuidado en armonizar las leyes de ingresos con lo dispuesto en la Constitución Federal, es decir, que fueran adecuadas para la exención del cobro por el derecho por el registro de nacimiento y expedición gratuita de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento;
- Que se consideró viable hacer un cobro extraordinario por realizar el registro en un lugar distinto a la sede del registro civil, o bien, en horarios extraordinarios;
- Que tal cobro resulta excepcional y se genera a solicitud ciudadana y el mismo comprende el transporte y el trabajo en horas extraordinarias;
- Que acorde al texto constitucional, se mantiene la exención de cobro para el registro y la expedición de la primera acta de nacimiento y que no se busca eludir la realización de los derechos de personalidad, y
- Que la Constitución Política local <sup>13</sup> y el Código Civil para el Estado de Nayarit<sup>14</sup> protegen y garantizan el derecho de

---

<sup>13</sup> **Artículo 7.-** El Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Todos los habitantes del estado gozarán sea cual fuere su condición:...

**XIII.-** Los derechos sociales que a continuación se enuncian:

**11.-** Todo individuo tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. Las autoridades garantizarán el cumplimiento de estos derechos, para lo cual registrarán y expedirán gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

<sup>14</sup> **Artículo 36.-** Estará a cargo de los Oficiales del Registro Civil, autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, tutela, matrimonio,

identidad de todas las personas, reconociendo que todo individuo tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento.

21. Como se puede apreciar, en esencia, la Comisión considera que la gratuidad de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento también ampara los servicios que por concepto de derechos se pretenden cobrar en las leyes de ingresos señaladas, mientras que los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit aducen que los mismos no están comprendidos en ella.
22. Para estudiar la problemática planteada, debe acudirse al texto del artículo 4º, párrafo octavo, de la Constitución, así como al Transitorio Segundo del decreto de reforma constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce.

*“Artículo 4o.- (...)*

*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.”*

---

divorcio, defunción, declaración de ausencia, presunción de muerte y pérdida o limitación de la capacidad legal para administrar bienes.

**Artículo 54.-** Las declaraciones de nacimiento se harán presentando a la persona a registrar ante el Oficial del Registro Civil, en su oficina o en el lugar donde aquél se encuentra, acompañando el certificado de nacimiento. Cuando por causas de fuerza mayor, no exista el certificado de nacimiento se deberá presentar denuncia de hechos ante el Ministerio Público en que se haga constar las circunstancias de los hechos, así como otros medios de convicción, que permitan identificar a la persona a registrar. Los Ayuntamientos periódicamente instrumentarán campañas de registro de nacimiento en zonas lejanas geográficamente y de difícil acceso, en coordinación con los agentes del Ministerio Público de cada municipalidad. Una vez realizado el registro, el certificado de nacimiento, será conservado por la Oficialía del Registro Civil para evitar la duplicidad de registros.

**Artículo 67.-** El acta de nacimiento que se asiente en estos casos contendrá el nombre propio y apellidos que el oficial imponga al niño, su sexo, la fecha y hora de nacimiento aproximadas, el probable lugar en que ocurrió, si es registrado vivo o muerto, su huella digital y las generales de la persona que presenta al registrado. En el acta que el ministerio público levante en esta clase de asuntos se expresarán las circunstancias establecidas en el artículo 65, la edad aparente del niño, el nombre propio y apellidos que se le pongan y el nombre de la persona o institución que se encargue de él. Una copia de esta acta se destinará al apéndice del archivo.

***“SEGUNDO. 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.”.***

**23.** De los preceptos constitucionales citados 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 de nacimiento debe expedirse de manera gratuita, y (iv) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.<sup>15</sup>

**24.** Con las disposiciones transcritas, el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce nuestra Constitución, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

**25.** Tal es el caso del artículo 24.2<sup>16</sup> del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece la obligación de

---

<sup>15</sup> En este sentido el Tribunal Pleno ya se pronunció en sesión de veinticinco de agosto pasado con motivo de la impugnación del artículo 4 del Código Electoral del Estado de México, al resolver, por unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad de 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016.

<sup>16</sup> **ARTÍCULO 24.**

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección

garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.

- 26.** Obligación que también se prevé en la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**,<sup>17</sup> la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29<sup>18</sup>.
- 27.** Lo mismo que por la **Convención sobre los Derechos del Niño**,<sup>19</sup> 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, de acuerdo con el texto de los artículos 7<sup>20</sup> y 8<sup>21</sup>.
- 28.** Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el texto constitucional señalado es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la

---

que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

<sup>17</sup> Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>18</sup> **ARTÍCULO 29.** Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad.

<sup>19</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa.

<sup>20</sup> **ARTÍCULO 7.**

1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

<sup>21</sup> **ARTÍCULO 8.**

Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

primera copia certificada del acta de nacimiento es categórica, sin posibilidad alguna de establecer excepciones a la misma.

**29.** Incluso, en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar al proceso de reforma constitucional del artículo 4º constitucional se propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad;<sup>22</sup> sin embargo, esta propuesta se suprimió por la cámara revisora al elevar la gratuidad a rango constitucional, porque en sus propias palabras se quiso “ir más allá de los compromisos internacionales”.<sup>23</sup>

**30.** Por consiguiente, si no se puede condicionar la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, ello significa que ambos derechos se pueden ejercitar de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona; por este motivo, el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y las leyes estatales no pueden fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

**31.** Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de

---

<sup>22</sup> En la iniciativa de veintiséis de febrero de dos mil trece, del Senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se puede leer: “Los niños y las niñas tienen derecho a identidad legal, acta de nacimiento gratuita por única vez dentro de los 12 meses después del nacimiento...”.

<sup>23</sup> En el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (como cámara revisora), se puede leer: “Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados Miembros en la erradicación del sub registro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la Región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el ‘Proyecto de Modelo de Legislación para registros civiles en América Latina’, en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos.”.

nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.

32. En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.
33. De tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos, tal como ordenó el constituyente permanente.
34. Partiendo de las anteriores premisas se procede a examinar la constitucionalidad de las disposiciones de cada una de las leyes de ingresos impugnadas.
35. **A) Ley de Ingresos de la Municipalidad de Acaponeta.** En primer lugar se estudian los subincisos 1, 2 y 3 del inciso a) contenido en la fracción I del artículo 29 de la de la Ley de Ingresos de dicha Municipalidad:

***Artículo 29.- Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:***

***I. Nacimientos:***

***a) Por registro de nacimiento:***

***El registro de nacimiento y la copia certificada o certificación de acta de nacimiento por primera y única vez estarán exentos de cobro.***

***1.- Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias: \$195.54***

***2.- Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias: \$329.47***

***3.- Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias: \$577.68***

*[Énfasis añadido]*

- 36.** Con base en una lectura integral del apartado transcrito, se advierte que la gratuidad de la inscripción del nacimiento se quiso garantizar para las personas que acudan a las oficinas del Registro Civil en horas hábiles [inciso a)], ya que fuera de sus oficinas y horarios se contempla el cobro del registro a domicilio y en horas extraordinarias [subincisos 1, 2 y 3)].
- 37.** De tal forma que si los subincisos 1, 2 y 3 se leen de forma sistemática con el inciso a) que los contiene, se puede concluir que su texto es constitucionalmente válido, ya que si la persona está interesada en obtener el registro y la primera copia certificada del acta de nacimiento de forma gratuita, basta con que acuda al Registro Civil dentro de su horario ordinario de labores y de atención al público. En cambio, si quiere realizar éste fuera de sus oficinas o sus horarios, como se permite en esta legislación, la persona en cuestión deberá pagar los derechos previstos en los incisos impugnados.
- 38.** En este sentido, en los subincisos 1, 2 y 3 se presta un servicio público adicional a la inscripción y a la expedición del acta de

nacimiento, en específico, por los gastos erogados por el traslado y las horas extraordinarias de trabajo del personal del Registro Civil, los cuales resulta válido que el Municipio procure recuperar, ya que son conceptos que van más allá de su obligación constitucional y que le brindan a los particulares una posibilidad de obtener el mismo servicio con un valor agregado, de manera que el traslado y las horas extraordinarias no pueden considerarse como un costo para obtener el registro o la expedición de la primera acta de nacimiento.

**39.** Por lo tanto, resulta infundado el concepto de invalidez planteado en relación con los subincisos 1, 2 y 3 del inciso a) de la fracción I del artículo 29 de la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Acajoneta para el ejercicio fiscal 2016.

**40. B) Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán.** En segundo lugar se estudian los incisos b) c) y d) de la fracción I del artículo 24, de la de la Ley de Ingresos de dicha Municipalidad:

*Artículo 24.- Los derechos por los servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas haciendo exención a la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, puesto que será gratuita.*

*I. Nacimientos*

- a) Por registro de nacimiento o reconocimiento por primera vez, en la oficina, en horas ordinarias..... Exento*
- b) Por servicio de registro de nacimiento en la oficina, en horas extraordinarias..... \$175.25*
- c) Por servicio de registro de nacimiento fuera de la oficina, en horas ordinarias..... \$424.80*
- d) Por servicio de registro de nacimiento fuera de la oficina, en horas extraordinarias..... \$565.00*

*[Énfasis añadido]*



41. Con base en una lectura integral del artículo transcrito –lo mismo que en el caso de la ley de ingresos anterior- se concluye que la fracción que contiene los incisos impugnados se debe leer de forma sistemática con el primer párrafo del propio artículo y con el inciso a) de la fracción I, cuyo texto garantiza la gratuidad de la inscripción y de la primera copia certificada del acta de nacimiento, como se puede constatar con su texto.
42. Por este motivo, también en la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Ahuacatlán, el cobro de los derechos impugnados se debe entender por concepto de traslado y horas extraordinarias, y no por la inscripción en el Registro Civil ni por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, ya que ambas se encuentran exentas.
43. Por lo tanto, también resulta infundado el concepto de invalidez planteado en relación con el artículo 24, fracción I, incisos b), c) y d) de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán para el ejercicio fiscal 2016.
44. **C) Ley de Ingresos de la Municipalidad de Compostela.** En tercer lugar se analizarán los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 26 de la Ley de Ingresos de dicha Municipalidad:

***Artículo 26.- Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:***

...

<b><i>IV. Nacimientos</i></b>	
<b><i>a) Registro de nacimiento y expedición de certificación de acta por primera vez</i></b>	<b><i>Exento</i></b>
<b><i>b) <u>Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad.</u></i></b>	<b><i>553.00</i></b>
<b><i>c) <u>Gastos de traslado para el registro de</u></i></b>	<b><i>346.00</i></b>

<u><i>nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias, según la localidad.</i></u>	
---------------------------------------------------------------------------------------	--

*[Énfasis añadido]*

45. Con base en una lectura integral del artículo transcrito se puede concluir que no son inconstitucionales los incisos impugnados por los motivos aducidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que el inciso a) es claro en garantizar la gratuidad de la inscripción y de la primera copia certificada del acta de nacimiento, como se puede constatar con su texto.
46. Incluso, el texto de la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Compostela es sumamente claro en señalar que el cobro de los derechos impugnados se lleva a cabo por concepto de traslado y horas extraordinarias y no por la inscripción en el Registro Civil ni por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, ya que ambas se encuentran exentas.
47. Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que se está en el supuesto de suplir el concepto de invalidez planteado con fundamento en el primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria,<sup>24</sup> ya que las disposiciones impugnadas sí son inconstitucionales en la parte que señalan “según la localidad”.
48. Lo anterior, en virtud de que tal texto permite al aplicador de la norma discrecionalidad en el cobro de los montos que ahí se establecen, pues no prevé parámetros para determinar el monto a cobrar a qué localidad o si será un cobro igual para todas, lo cual contraviene los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad

---

<sup>24</sup> ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. 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. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

consagrados en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal.

49. Por lo tanto, al resultar fundado el concepto de invalidez planteado en suplencia por esta Suprema Corte de Justicia, procede declarar la invalidez de los incisos b) y c) contenidos en la fracción IV del artículo 26 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Compostela para el ejercicio fiscal 2016, en la parte que señalan “según la localidad”.

50. **D) Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas.** En cuarto lugar, se analizan los subincisos 2, 3, 4 y 5 de la fracción I del artículo 25 de la Ley de Ingresos de dicha Municipalidad:

***Artículo 25.- Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes tarifas:***

***I.- Nacimientos:***

***Por actas de nacimiento, reconocimiento o transcripción de acta de nacimiento de mexicano nacido fuera de la República Mexicana:***

<b><i>Concepto</i></b>	<b><i>Pesos.</i></b>
<b><i>1.- Registro de nacimiento y certificación de acta por primera vez.</i></b>	<b><i>Exento</i></b>
<b><i>2.- <u>Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias.</u></i></b>	<b><i><u>\$414.65</u></i></b>
<b><i>3.- <u>Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias, según la localidad.</u></i></b>	<b><i><u>\$552.86</u></i></b>
<b><i>4.- <u>Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad.</u></i></b>	<b><i><u>\$552.86</u></i></b>
<b><i>5.- <u>Por transcripción de acta de nacimiento de mexicano, nacido en el extranjero.</u></i></b>	<b><i><u>\$691.08</u></i></b>

- 51.** Con base en una lectura integral del artículo transcrito –lo mismo que en los casos de la leyes de ingresos anteriores-, se puede concluir que no son inconstitucionales los subincisos impugnados, ya que el subinciso 1 es claro en garantizar la gratuidad de la inscripción y de la primera copia certificada del acta de nacimiento, como se puede constatar con su texto.
- 52.** De igual forma que en las leyes anteriores, el texto de la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Bahía de Banderas es claro en señalar que el cobro de los derechos impugnados se lleva a cabo por concepto de traslado y horas extraordinarias y no por la inscripción en el Registro Civil ni por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, ya que ambas se encuentran exentas.
- 53.** Por lo que hace al cobro del derecho por la transcripción de acta de nacimiento de mexicano nacido en el extranjero, se debe tener presente que la necesidad de este trámite deriva de la propia legislación civil de la entidad, la cual reconoce los actos celebrados en el extranjero sólo cuando los mismos se asientan en formatos especiales<sup>25</sup> en la Oficina del Registro Civil del Estado o de cualquier otra Entidad Federativa,<sup>26</sup> ya que según la propia

---

<sup>25</sup>. **ARTÍCULO 35.-** El Registro Civil es la Institución de carácter público y de interés social, por medio de la cual, el Estado inscribe y da publicidad a los actos constitutivos o modificativos del Estado Civil de las personas.

(...)

Las actas de Registro Civil se asentarán en formatos especiales cuya estructura y contenido estarán determinados por las disposiciones legales relativas. El asentamiento de un acta en un formato no autorizado producirá su nulidad. Las inscripciones se harán mecanográficamente y por quintuplicado, insertando la clave CURP.

<sup>26</sup> **ARTÍCULO 51.-** Para establecer el estado civil, adquirido por los mexicanos fuera de la República, serán bastantes las constancias que los interesados presenten de los actos relativos, siempre que se registren en la Oficina respectiva del Registro Civil en el Estado de Nayarit o de cualquiera otra Entidad Federativa.

legislación, el estado civil de las personas sólo se comprueba con las constancias relativas del Registro.<sup>27</sup>

- 54.** Por consiguiente, el cobro del derecho en comento no resulta inconstitucional, en la medida que no está referido a la inscripción ni a la expedición del acta de nacimiento. Si bien este servicio se solicita para reconocer la validez de las actas de nacimiento expedidas a mexicanos en otros países, lo cierto es que la persona en cuestión también tiene expedito su derecho para solicitar su inscripción al Registro Civil para que le sea expedida su primera copia certificada del acta de nacimiento de manera gratuita; lo anterior, sin soslayar que los consulados también están obligados a garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la primera copia certificada del acta respectiva en los mismos términos que las entidades federativas.
- 55.** Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que también en este caso se está en el supuesto de suplir el concepto de invalidez planteado con fundamento en el primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria, ya que los subincisos 3 y 4 impugnados son inconstitucionales en la parte que señalan “según la localidad”.
- 56.** Lo anterior, en virtud de que tal texto permite al aplicador de la norma discrecionalidad en el cobro de los montos que ahí se establecen, pues no prevén parámetro o regla alguna conforme a la cual se determine a qué localidades se les deberá exigir el cobro y en cuáles otras no, así como tampoco prevé parámetros para determinar el monto a cobrar a cada localidad o si será un cobro igual para todas, lo cual contraviene los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad consagrados en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal.

---

<sup>27</sup> **ARTÍCULO 39.**- El estado civil de las personas sólo se comprueba con las constancias relativas del Registro. Ningún otro documento ni medio de prueba es admisible para comprobar el estado civil, salvo los casos expresamente exceptuados en la ley.

57. Por lo tanto, al resultar fundado el concepto de invalidez planteado en suplencia por esta Suprema Corte de Justicia, procede declarar la invalidez de los subincisos 3 y 4, en la parte que señalan “según la localidad”.

58. **E) Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas.** En quinto lugar se analizan los incisos c), d), e) y f) de la fracción IV del artículo 23 de la Ley de Ingresos de dicha Municipalidad:

*Artículo 23.- Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:*

...

**IV. Nacimientos:**

a) Registro de nacimiento y expedición de certificación de acta por primera vez	Exenta
b) Por acta de reconocimiento en la oficina, en horas ordinarias	Exenta
c) <u>Por acta de nacimiento en la oficina, en horas ordinarias</u>	<u>\$55.97</u>
d) <u>Por acta de nacimiento o reconocimiento en la oficina, en horas extraordinarias</u>	<u>\$507.88</u>
e) <u>Por acta de nacimiento o reconocimiento fuera de la oficina, en horas ordinarias</u>	<u>\$93.28</u>
f) <u>Por acta de nacimiento o reconocimiento fuera de la oficina, en horas extraordinarias</u>	<u>\$649.54</u>

[Énfasis añadido]

59. Con base en una lectura integral del artículo transcrito, se puede concluir que los subincisos d), e) y f) no son inconstitucionales, ya que los mismos se deben leer de forma sistemática con los incisos a) y b), los cuales son claros en garantizar no sólo la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del

acta de nacimiento, sino también del acta de reconocimiento, como se puede constatar con su texto.

- 60.** Por consiguiente, se debe entender que el cobro de derechos previsto en los subincisos d), e) y f) se lleva a cabo por concepto de traslado y horas extraordinarias y no por la inscripción en el Registro Civil ni por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, ya que ésta se encuentra exenta cuando se lleve a cabo por primera vez conforme a lo dispuesto en el inciso a).
- 61.** En este sentido, el cobro del inciso c) por concepto de derecho por la expedición del acta de nacimiento en la oficina del Registro Civil en horas ordinarias se debe leer de manera sistemática con el referido inciso a), de tal forma que no se debe entender en referencia a la primera copia certificada del acta de nacimiento, sino a copias ulteriores.
- 62.** En estas condiciones, se debe declarar infundado el concepto de invalidez planteado en relación con el artículo 23, fracción IV, incisos c), d), e) y f) de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016.
- 63. QUINTO. Efectos.-** En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,<sup>28</sup> procede declarar la invalidez de las siguientes disposiciones:

---

<sup>28</sup> **ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:...

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

**ARTICULO 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016**

- I. Los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 26, en la parte que señalan “según la localidad”, de la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Compostela, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2016.
  - II. Los subincisos 3 y 4 de la fracción I del artículo 25, en la parte que señalan “según la localidad”, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2016.
- 64.** La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Nayarit, la cual deberá notificarse también a los municipios de Compostela y Bahía de Banderas, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.
- 65.** Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.-** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.-** Se reconoce la validez de los artículos 29, fracción I, inciso a), subincisos 1, 2 y 3 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Acaponeta, 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán; 25, fracción I, numerales 2, 3, 4 – estos dos con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero de este fallo- y 5 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, y 23, fracción IV, incisos c), d), e) y f) de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de



Cañas, todas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

**TERCERO.-** Se declara la invalidez de los artículos 26, fracción IV, incisos b) y c), en las porciones normativas “según la localidad”, de la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Compostela, y 25, fracción I, numerales 3 y 4, en las porciones normativas “según la localidad”, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, ambas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**CUARTO.-** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al 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** por medio de oficio a las partes y a los municipios de Compostela y Bahía de Banderas y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó 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, respecto de los considerandos primero,

segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 29, fracción I, inciso a), subincisos 1, 2 y 3 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Acaponeta, 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán, 25, fracción I, numerales 2, 3 y 4 –estos dos salvo sus porciones normativas “según la localidad”-, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, y 23, fracción IV, inciso d), e) y f), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, todas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 25, fracción I, numeral 5, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. Los

señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó 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, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 23, fracción IV, inciso c), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó 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, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 26, fracción IV, incisos b) y c), en las porciones normativas “según la localidad”, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Compostela, y 25, fracción I, numerales 3 y 4, en las porciones normativas “según la localidad”, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, ambas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016**

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó 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, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó 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. Doy fe.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 3/2016, fallada el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis: **PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez de los artículos 29, fracción I, inciso a), subincisos 1, 2 y 3 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Acaponeta, 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán; 25, fracción I, numerales 2, 3, 4 – estos dos con la salvedad precisada en el punto resolutivo tercero de este fallo- y 5 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, y 23, fracción IV, incisos c), d), e) y f) de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, todas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. **TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos 26, fracción IV, incisos b) y c), en las porciones normativas “según la localidad”, de la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Compostela, y 25, fracción I, numerales 3 y 4, en las porciones normativas “según la localidad”, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, ambas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis. **CUARTO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al 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. **CONSTE.**



## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

En sesión celebrada el veintidós de noviembre dos mil dieciséis el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se planteó la invalidez de diversos artículos de las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal 2016 de los Municipios de Acaponeta; Ahuacatlán; Compostela; Bahía de Banderas y Amatlán de Cañas, todos del Estado de Nayarit, que establecen el cobro del registro de nacimiento cuando es realizado fuera de la oficina del registro civil y de las horas ordinarias de trabajo.

Presento este voto para exponer las razones por las cuales me manifesté en contra de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y, por tanto, voté por la invalidez de los preceptos impugnados.

### **A. Razones de la mayoría**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la invalidez de los subincisos 1, 2 y 3 del inciso a), fracción I del artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acaponeta<sup>1</sup>; los incisos b) c)

---

<sup>1</sup> **Artículo 29.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:

I. Nacimientos:

a) Por registro de nacimiento:

El registro de nacimiento y la copia certificada o certificación de acta de nacimiento por primera y única vez estarán exentos de cobro.

**1. Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias: \$195.54**

**2. Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias: \$329.47**

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

y d) de la fracción I del artículo 24, de la de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuacatlán<sup>2</sup>; los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Compostela<sup>3</sup>; los subincisos 2, 3, 4 y 5 de la fracción 1 del artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Bahía de Banderas<sup>4</sup>, y los incisos c), d), e) y f) de la fracción IV del artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatlán de Cañas<sup>5</sup>, al estimar que el cobro del registro de

---

### **3. Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias: \$577.68**

<sup>2</sup> **Artículo 24.** Los derechos por los servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas haciendo exención a la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, puesto que será gratuita.

I. Nacimientos

a) Por registro de nacimiento o reconocimiento por primera vez, en la oficina, en horas ordinarias. Exento

**b) Por servicio de registro de nacimiento en la oficina, en horas extraordinarias. \$175.25**

**c) Por servicio de registro de nacimiento fuera de la oficina, en horas ordinarias. \$424.80**

**d) Por servicio de registro de nacimiento fuera de la oficina, en horas extraordinarias. \$565.00**

<sup>3</sup> **Artículo 26.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:

IV. Nacimientos

a) Registro de nacimiento y expedición de certificación de acta por primera vez: Exento

**b) Gastos de traslado por el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad: \$553.00**

**c) Gastos de traslado por el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias, según la localidad: \$346.00**

<sup>4</sup> **Artículo 25.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes tarifas:

1.- Nacimientos:

Por actas de nacimiento, reconocimiento o transcripción de acta de nacimiento de mexicano nacido fuera de la República Mexicana:

1. Registro de nacimiento y certificación de acta por primera vez: Exento.

**2. Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias: \$414.65**

**3. Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias, según la localidad: \$552.86**

**4. Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad: \$552.86**

**5. Por transcripción de acta de nacimiento de mexicano, nacido en el extranjero: \$691.08**

<sup>5</sup> **Artículo 23.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:

IV. Nacimientos:

a) Registro de nacimiento y expedición de certificación de acta por primera vez: Exenta.

b) Por acta de reconocimiento en la oficina, en horas ordinarias: Exenta.

**c) Por acta de nacimiento o reconocimiento en la oficina, en horas ordinarias: \$507.88**

**d) Por acta de nacimiento o reconocimiento en la oficina, en horas extraordinarias: \$507.88**



nacimiento cuando éste es realizado fuera de la oficina del registro civil y de las horas ordinarias de trabajo, vulneran el derecho a la identidad y a la gratuidad del acto registral de nacimiento.

La mayoría de los Ministros consideró que los diversos preceptos combatidos se limitan a establecer el cobro de derechos por *servicios públicos adicionales* a la inscripción y a la expedición del acta de nacimiento –como son los gastos de traslado y las horas extraordinarias de trabajo– que el Municipio puede válidamente procurar recuperar, al tratarse de conceptos que van más allá de la obligación de garantizar la gratuidad del registro y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento prevista en el artículo 4° de la Constitución General. De este modo, al tratarse de un *valor agregado* al servicio de registro, el fallo mayoritario reconoce la validez de la totalidad de los preceptos combatidos.

## **B. Motivo del disenso**

### **I. El derecho a la identidad y al registro del nacimiento**

El derecho a la identidad es un elemento esencial e imprescindible para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Se trata de un derecho que puede ser conceptualizado como el conjunto de atributos que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios derechos que contribuyen a hacerla singular e identificable<sup>6</sup>.

---

**e) Por acta de nacimiento o reconocimiento fuera de la oficina, en horas ordinarias: \$93.28**

**f) Por acta de nacimiento o reconocimiento fuera de la oficina, en horas extraordinarias: \$649.54**

<sup>6</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párrafo 267; así como la opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 15.

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

El ejercicio de este derecho es indisociable de un sistema nacional de registro que permita proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su identidad, pues la inscripción del nacimiento no sólo constituye la constancia legal de la existencia de las personas, sino que les permite ser titulares de derechos y obligaciones frente a los particulares y frente al Estado<sup>7</sup>.

Cabe señalar que ambos derechos –a la identidad y al registro–, se encuentran protegidos implícitamente por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si bien este instrumento no hace referencia expresa al derecho a la identidad, sí contempla el derecho a la personalidad jurídica en su artículo 3<sup>8</sup>, el derecho al nombre en su artículo 18<sup>9</sup>, y el derecho a la nacionalidad en el artículo 20<sup>10</sup>. Más aún, la Convención no sólo obliga a respetar tales derechos, sino que impone el compromiso de adoptar las medidas necesarias para

---

<sup>7</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párrafo. 101; así como la opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 14.4.

### <sup>8</sup> **Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

### <sup>9</sup> **Artículo 18. Derecho al Nombre**

Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.

### <sup>10</sup> **Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad**

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

garantizarlos y hacerlos efectivos, lo que implica el derecho de inscripción después del nacimiento<sup>11</sup>.

Por su parte, el derecho al registro del nacimiento encuentra referencia explícita en el numeral 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>12</sup>; en el artículo 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares<sup>13</sup>, y en los artículos 7<sup>14</sup> y 8<sup>15</sup> de la Convención sobre los Derechos de los Niños, que obligan al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar su derecho a preservar su identidad.

---

<sup>11</sup> Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p. 8, 9, 11.2 y 11.3, lo cual también fue referido por la Corte IDH en el caso *Gelman vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011 párrafo 123, así como en OEA, “Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad”, resolución AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07) de 5 de junio de 2007.

<sup>12</sup> **Artículo 24**

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

**2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.**

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

<sup>13</sup> **Artículo 29**

Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, **al registro de su nacimiento** y a tener una nacionalidad.

<sup>14</sup> **Artículo 7**

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

<sup>15</sup> **Artículo 8**

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

Ahora, en cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano<sup>16</sup>, el diecisiete de junio de dos mil catorce se publicó el decreto de reforma al artículo 4° de la Constitución General, que en su nueva formulación establece lo siguiente:

### **Artículo 4. (...)**

(...)

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.

**SEGUNDO.** 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 los citados preceptos se advierten tres elementos esenciales:

(i) existe un derecho a la identidad que se traduce, entre otras cosas, en el derecho a ser registrado de manera inmediata al nacimiento; (ii) el Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos, y (iii) el registro de nacimiento, así como la expedición de la primera copia

---

<sup>16</sup> Este compromiso deriva no sólo de los instrumentos internacionales referidos anteriormente, sino de un esfuerzo conjunto de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos para lograr la universalización y accesibilidad del registro civil y el derecho a la identidad. Así, en el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se puede leer: “Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados Miembros en la erradicación del sub registro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la Región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el “Proyecto de Modelo de Legislación para registros civiles en América Latina”, en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos.”

certificada del acta deben ser gratuitos, al establecerse expresamente la exención del cobro de derechos.

Así, el derecho a la identidad se concibe como un derecho autónomo que contiene un núcleo de elementos claramente identificables, que incluyen el derecho al nombre, a las relaciones familiares, a la nacionalidad y el derecho a la personalidad jurídica<sup>17</sup>. Se trata de un derecho de carácter básico que, además de tener un valor y contenido propio, sirve como justificación de otros derechos – de carácter derivado– para su plena realización y ejercicio<sup>18</sup>, sin que cada uno de ellos pierda su especificidad y especialidad.

Este núcleo esencial del derecho a la identidad se acompaña *necesariamente* del derecho de la inscripción después del nacimiento, toda vez que el registro constituye el punto de partida para ejercer la personalidad jurídica ante el Estado y los particulares, así como para actuar en condiciones de igualdad ante la ley<sup>19</sup>. De este modo, el registro al nacimiento es un derecho derivado, que encuentra su justificación en el derecho a la identidad, al fungir como el vehículo para que esta pueda materializarse.

En lo que al caso interesa, cabe señalar que para que el registro del nacimiento pueda cumplir con su cometido, debe contar con ciertas características mínimas. Al respecto, en la Observación General No. 7 el Comité de los Derechos del Niño sostuvo lo siguiente<sup>20</sup>:

---

<sup>17</sup> Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 18.3.3.

<sup>18</sup> Para la distinción entre derechos básico y derechos derivados ver Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford, 1986, p. 168-170.

<sup>19</sup> Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 14.4 y 18.3.3

<sup>20</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7, Septiembre de 2005, p. 25.

## VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

“Como primera medida para garantizar a todos los niños el derecho a la supervivencia, al desarrollo y al acceso a servicios de calidad (art. 6), el Comité recomienda que los Estados Partes **adopten todas las medidas necesarias** para que todos los niños sean inscritos al nacer en el registro civil. **Ello puede lograrse mediante un sistema de registro universal y bien gestionado que sea accesible a todos y gratuito. Un sistema efectivo debe ser flexible y responder a las circunstancias de las familias, por ejemplo estableciendo unidades de registro móviles cuando sea necesario.”**

Las características delineadas por el Comité coinciden con los elementos esenciales que se desprenden del artículo 4° constitucional. El cumplimiento del derecho a la inscripción del nacimiento no se satisface con la mera existencia de una oficina del Registro Civil, ni tampoco con la expedición de una ley registral como fue sugerido durante la sesión por algunos ministros; por el contrario, existe una obligación de *garantía*, lo que supone –como señala el Comité– adoptar las medidas positivas que sean necesarias para asegurar la protección efectiva del derecho.

A este respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que estas medidas deben estar en función de las necesidades particulares del sujeto de derecho<sup>21</sup>. Así, en el caso del registro del nacimiento, dicho Tribunal ha sostenido que el Estado se encuentra obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación las condiciones tanto jurídicas como administrativas que les hagan **accesible** el ejercicio de este derecho<sup>22</sup>, toda vez que los miembros de estas comunidades suelen enfrentarse a serios impedimentos para obtener el debido registro de nacimientos y defunciones. Así, es especialmente importante la implementación de

<sup>21</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 2015.

<sup>22</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 189. Idénticas consideraciones fueron reiteradas por el Tribunal Interamericano al fallarse el *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párrafo 250.

mecanismos que permitan que el ejercicio de este derecho sea accesible en términos jurídicos, económicos y geográficos<sup>23</sup>.

Adicionalmente, tanto la Constitución como los tratados hacen hincapié en la necesidad de que el registro se lleve a cabo **inmediatamente** después del nacimiento, pues diversos organismos internacionales han detectado que la omisión de la inscripción del nacimiento genera en los niños una especial vulnerabilidad frente a los siguientes riesgos:

- **Niños con discapacidad.** Los niños con discapacidad son vulnerables de forma desproporcionada a que no se los inscriba en el registro al nacer, lo cual tiene profundas consecuencias para el disfrute de sus derechos humanos, pues no sólo los priva de la ciudadanía sino también del acceso a la atención de la salud, y la educación<sup>24</sup>. Los niños con discapacidad cuyo nacimiento no se escribe en el registro corren un mayor riesgo de descuido, institucionalización y muerte, pues al no existir ningún registro oficial de su existencia, ésta puede ocurrir con relativa impunidad<sup>25</sup>.
- **Niños indígenas.** Existe un mayor número de niños indígenas que no son inscritos en el registro de nacimiento, lo cual los expone a un mayor riesgo de apatridia. Por tanto, los Estados deben tomar medidas especiales para la debida inscripción de

---

<sup>23</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, Párrafo 191 y 193.

<sup>24</sup> Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 9 Los derechos de los niños con discapacidad, CRC-GC-9, párrafo 35.

<sup>25</sup> Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 1 Igual reconocimiento como persona ante la ley, CRPD-GC-1, p. 43.

los niños indígenas, incluidos los que residen en zonas apartadas<sup>26</sup>.

- **Niños con VIH/SIDA.** Los documentos de identidad tienen una importancia crítica para los niños afectados por el VIH/SIDA, pues ello guarda relación con que sean reconocidos como personas ante la ley, en particular en materia de sucesión, enseñanza y servicios de sanidad y disminuye la posibilidad de que sean vulnerables a malos tratos y explotación, sobre todo cuando están separados de sus familias por causa de enfermedad o muerte<sup>27</sup>.
  
- **Niños que son víctimas de venta, trata y secuestro.** La venta y trata es frecuente en niños abandonados y separados de sus familias. Cuando los niños no se encuentran registrados son especialmente vulnerables. Por ello, el Comité de los Derechos del Niño estima que un registro universal de los nacimientos puede ayudar a combatir esta violación de derechos<sup>28</sup>.
  
- **Niños migrantes.** Los hijos de los migrantes en situación irregular, particularmente los nacidos en un Estado que no reconoce su existencia, son vulnerables toda su vida, pues la identidad jurídica es un prerrequisito para acceder a diversos derechos fundamentales como la educación, los servicios de salud y los derechos laborales, entre otros<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 11 Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención CRC-GC-11, párrafo 41 y 42.

<sup>27</sup> Comité de los Derechos de los Niños, Observación General 3 El VIH/SIDA y los derechos del niño, CRC-GC-3, p. 32.

<sup>28</sup> Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 7 Realización de los derechos de los niños en la primera infancia, CRC-GC-7, p. 36.

<sup>29</sup> Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general 2, Sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW-GC-2, p. 79.



En suma, la obligación de garantizar el derecho al registro del nacimiento se nutre de contenido tanto de fuente internacional como constitucional, y conlleva para el Estado el deber de realizar los mayores esfuerzos para alcanzar el registro universal, accesible, gratuito e inmediato de los nacimientos, prestando especial atención a las necesidades de las comunidades que habitan en zonas rurales y de difícil acceso, y respondiendo de manera flexible a las circunstancias particulares de las familias.

## II. Análisis de los artículos impugnados

A la luz de lo expuesto anteriormente, difiero de la resolución alcanzada por la mayoría, pues considero que existen casos en que la inscripción de los nacimientos fuera de la oficina del registro civil y en horas extraordinarias, lejos de constituir servicios públicos adicionales al registro, son medidas indispensables para garantizar el acceso a un registro universal que sea gratuito e inmediato, por lo que era necesario introducir excepciones cuidadosamente diseñadas para no hacer nugatorio el derecho.

Como punto inicial debe destacarse que uno de los temas centrales de discusión de la reforma que incorporó el derecho a la identidad y al registro del nacimiento inmediato y gratuito a nuestra ley fundamental, fue la existencia de barreras *“de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos”*<sup>30</sup>, es decir, el texto

---

<sup>30</sup> En efecto, del Dictamen de la Cámara de Diputados se desprende lo siguiente: “Además, el informe intitulado “Derecho a la identidad. La cobertura del registro al nacimiento en México en 1999 y 2009” elaborado por la UNICEF y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proporcionó una medición del comportamiento del registro de los nacimientos en nuestro país para conocer el grado de cobertura a nivel nacional, estatal y municipal. **En el aludido documento, se establece que cuando no existen registros de nacimiento se**

del artículo 4° constitucional encuentra su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

En estas condiciones, el análisis de constitucionalidad de los preceptos impugnados debe girar en torno a la satisfacción de la obligación de garantizar que el registro del nacimiento sea universal, accesible, gratuito e inmediato, tomando en especial consideración la afectación que implica el incumplimiento de este derecho para las poblaciones más vulnerables, así como las diferentes barreras que obstaculizan su acceso al registro.

En este sentido, los preceptos combatidos establecen un cobro por el registro de nacimiento y la expedición del acta respectiva de la siguiente forma:

**a)** Por el **registro de nacimiento** en la oficina, pero en horas extraordinarias; fuera de la oficina, en horas ordinarias, y fuera de la oficina, en horas extraordinarias.

**b)** Por **actas de nacimiento** en la oficina, en horas extraordinarias; fuera de la oficina, en horas ordinarias, y fuera de la oficina, en horas extraordinarias.

---

afecta a la niñez que pertenecen a la población más pobre y marginada: indígenas, migrantes, o bien que habitan en zonas rurales, remotas o fronterizas. Además, señala que las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son complejas y multifactoriales ya que existen barreras de índole legal, geográfica, económica, administrativa y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de nacimientos. Dentro de las barreras económicas, se encuentran los costos relacionados al registro y emisión del acta de nacimiento, lo cual constituye una limitante para las poblaciones más pobres y marginadas.”

c) Por **transcripción del acta** de nacimiento de mexicanos nacidos en el extranjero.

Como puede verse los preceptos impugnados establecen supuestos en los que se exige el cobro de derechos por el registro de nacimiento y la expedición del acta respectiva **en términos absolutos**, esto es, las leyes de ingresos combatidas no contemplan un sistema que sea flexible y que responda a las circunstancias de distintos grupos de la población, ni tampoco considera las barreras de índole geográfica, económica, administrativa o cultural a las que se enfrentan los grupos vulnerables, como indígenas, migrantes, o bien que habitan zonas rurales, remotas o fronterizas.

En efecto, al adoptar las medidas legislativas para regular el registro de nacimiento y la expedición de actas en los municipios en supuestos distintos al registro en las oficinas respectivas y dentro de horas hábiles, el legislador estableció reglas absolutas, abarcando supuestos en los que el cobro de derechos es una violación frontal a la gratuidad del registro debido a las circunstancias especiales del caso, **por lo que nos encontramos ante normas cuyo ámbito resulta sobre inclusivo**<sup>31</sup>.

Por ejemplo, podemos pensar, entre otros casos, en mujeres indígenas que se trasladan a lugares apartados para dar luz en hospitales públicos, donde el tiempo de estancia es corto y puede no coincidir con los horarios ordinarios del registro civil. Me parece que son precisamente estos supuestos los que busca garantizar el artículo 4º constitucional, de modo que una ley que no contempla estos escenarios es contraria al propósito que guarda la ley fundamental.

---

<sup>31</sup> Bayón, Juan Carlos, "Sobre la racionalidad de dictar y seguir reglas", Doxa 19 (1996), p. 143 a 162.

Realizar los mayores esfuerzos para alcanzar el registro accesible, inmediato, gratuito y universal de los nacimientos es un deber que corresponde en primera instancia al Estado mexicano y, en esta medida, resulta incongruente prever normas que limiten la gratuidad a los registros llevados a cabo en oficinas de registro civil y en horas hábiles, sin establecer excepciones para casos urgentes, o el caso de niños registrados por la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia, por mencionar algunas posibilidades.

Ahora, durante la sesión algunos ministros consideraron que este deber se encuentra debidamente cubierto a través de las campañas registrales, pero a mi juicio ello no es así. Si bien las campañas pueden ser una medida efectiva para lograr un mayor alcance del registro, la Constitución también prevé expresamente que este debe ser **inmediato**, en atención a los distintos riesgos a los que se enfrentan los niños y niñas cuya existencia no ha sido jurídicamente reconocida, como quedó establecido en el apartado anterior.

En este sentido, los supuestos de cobro contenidos en las leyes impugnadas no pueden considerarse en todos los casos como un servicio adicional, un valor agregado, ni mucho menos una comodidad, como consideró la mayoría del Tribunal Pleno. Los diagnósticos de los sistemas del registro civil en América Latina coinciden en la necesidad de dejar de considerar al registro civil solo como una fuente de ingresos del poder público<sup>32</sup>, pues ello constituye un importante obstáculo para la universalización de la inscripción de los nacimientos y la consecuente erradicación del subregistro. Por el contrario, bajo la perspectiva de los derechos humanos, el registro de los nacimientos

---

<sup>32</sup> Acosta Urquidi, Mariclaire, Burstein, John (2006), *¿Qué puede haber dentro de un nombre? Estudios de caso sobre identidad y registro en América Latina y el Caribe*, BID, Washington D.C.

constituye un servicio gratuito que, si bien es un derecho por su propio pie, cumple una función de garantía del derecho a la identidad<sup>33</sup> y que debe diseñarse de manera que se tomen en cuenta las circunstancias que pueden dificultar el acceso inmediato al registro.

En suma, considero que en el contexto geográfico y socioeconómico en el que se desenvuelve un enorme porcentaje de la población, las autoridades tienen el deber de delinear normas que permitan lograr un registro que sea gratuito, accesible e inmediato; de lo contrario no sólo se desconoce el propósito del artículo 4º constitucional, **sino que invisibiliza los obstáculos y los riesgos a los que se enfrentan muchos mexicanos, reproduciendo la brecha de desigualdad.**

En estas condiciones, estimo que debió declararse la invalidez de los subincisos 1, 2 y 3 del inciso a), fracción I el artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acaponeta; incisos b), c) y d) de la fracción I del artículo 24 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ahuacatlán; incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 26 de la ley de Ingresos del Municipio de Compostela, y subincisos 2, 3 y 4 de la fracción 1 del artículo 25 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, pues todos ellos cobran derechos por concepto de “servicios adicionales” en el registro de nacimiento.

Asimismo, debió invalidarse el subinciso 5 de la fracción 1 del artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Bahía de Banderas, el cual prevé el cobro de derechos por la transcripción del acta de nacimiento de mexicanos nacidos en el extranjero, pues en la medida en que la legislación civil de Nayarit requiere este servicio para

---

<sup>33</sup> Cfr. Organización de los Estados Americanos, *Diagnóstico del Marco Jurídico Institucional y Administrativo de los sistemas de Registro Civil en América Latina*, Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas, Washington D.C., 2010, p 47-49.

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016**

que el acta sea reconocida como válida, es equiparable al registro de nacimiento y, por tanto, debe ser gratuito.

Finalmente, también debieron invalidarse los incisos d), e) y f) de la fracción IV del artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipios de Amatlán, pues en ellas se prevé el cobro del acta de nacimiento en horas extraordinarias, fuera de la oficina en horas ordinarias y fuera de la oficina en horas extraordinarias.

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016. FALLADA EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS.**

Contrario a lo sostenido por la mayoría de los señores Ministros, estimo que en el presente asunto también debió declararse la invalidez de los artículos 29, fracción I, inciso a), subincisos 1, 2 y 3 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Acaponeta; 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán; 26, fracción IV, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Compostela; 25, fracción I, numerales 2, 3 y 4, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, y 23, fracción IV, inciso d), e) y f), en las porciones normativas “acta de nacimiento”, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, todas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis; **ya que tales porciones normativas establecen el cobro de derechos por asentar actas de nacimiento en las oficinas del registro civil en horas extraordinarias, fuera de las oficinas en horas ordinarias y fuera de las oficinas en horas extraordinarias.**

Para arribar a esta conclusión, en adición a los razonamientos expuestos en los párrafos 22 a 34 de la sentencia, estimo pertinente hacer las siguientes precisiones para fijar los **alcances del derecho a la identidad y al registro de nacimiento:**

La determinación sobre quién es la persona que asuma la titularidad de derechos y de las obligaciones que deriven de sus

diversas relaciones jurídicas, es una de las principales condicionantes para que la vida jurídica se desarrolle sobre condiciones mínimas de viabilidad que posibiliten no solo su subsistencia, sino también su evolución.

Los seres humanos tienen derecho a ser reconocidos como personas concretas, con una identidad singular que los distinga del resto, con el consecuente respeto de cada uno de los componentes biológicos, culturales, étnicos, religiosos, psicológicos y jurídicos que le confieren individualidad; esta diferenciación, asimismo, resulta la afirmación de la propia personalidad que lo define y tiene incidencia en el ámbito de lo jurídico.

Dentro de los derechos relativos a un nuevo estatuto jurídico de la vida humana, destacan el derecho a la identidad, así como los que tutelan la integridad psicológica y moral del individuo, el derecho a la identidad genética y a recibir información sobre ella y el derecho a la reproducción humana.

Algunos doctrinarios refieren que la identidad personal tiene dos expresiones, la civil, que se encuentra referida a los atributos de la personalidad tales como el nombre, edad, sexo, estado civil, profesión, religión, domicilio, capacidad y nacionalidad, que determinan la individualidad de cada persona en sociedad y, a su vez, frente al Derecho y, por otra, la ontológica, relativa a las características propias de cada persona, tales como sus cualidades, actitudes, habilidades, defectos, preferencias, gustos y aversiones, entre otras.



El derecho a la identidad no sólo permite distinguir a una persona de otra sino también la autocomprensión de la propia persona; es el derecho a ser uno mismo.

Asimismo, la consolidación del estado constitucional de derecho se logra mediante el respeto a los diversos derechos fundamentales que, por virtud de su interdependencia, se encuentran vinculados en el conocimiento del propio origen y en el conocimiento de la verdad acerca de la generación de una persona.

La protección del derecho a la identidad se fundamenta en la valoración de la dignidad humana pues, el solo hecho de ser persona, le imprime esa condición, como digna lo que, a su vez, conlleva a la exigencia de respeto a su identidad.

El derecho a la identidad es una potestad jurídica reconocida a cada individuo y posee un ámbito de proyección muy amplio y que se encuentra delimitado por la propia naturaleza de su objeto: aquello que conforma la identidad de una persona. En él encuentran cabida tanto los elementos biológicos como los culturales que convergen en la individualidad de cada ser humano, haciéndolo único e irrepetible. Todo ser humano necesita poder afirmar su propia individualidad con el fin de realizar y garantizar el pleno desarrollo de su personalidad.

El acto administrativo mediante el que se materializa este derecho de identidad que le dota a la persona de singularidad sobre los demás individuos de una sociedad, es la inscripción al Registro Civil y la expedición del acta de nacimiento respectiva,

que es el documento que da fe de su existencia y es indispensable para la realización de sus derechos.

En este orden de ideas, el reconocimiento de la identidad a través del registro civil de nacimiento permite al individuo adquirir y proteger su identidad y le dota, primordialmente, de un nombre en que se hace patente su filiación o pertenencia a una familia además de que, al plasmarse su nacionalidad, se le identifica como miembro de un Estado ante la comunidad internacional y sus connacionales, incorporándose como sujeto de derecho dentro de ese Estado, con acceso a toda una gama de derechos fundamentales.

Bajo la perspectiva anotada, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), resalta el derecho a la identidad, al nombre y a la nacionalidad como el umbral de la realización de los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales consagrados como derechos fundamentales.

Por ello, el registro de nacimiento asume un papel importante en la vida de las personas de modo que, si éste es sometido a obstáculos y trabas burocráticas, tales como algún tipo de costo, la dificultad para acudir a las oficinas encargadas del trámite, ya sea por su lejanía o por la insuficiencia del personal y de los horarios de atención, así como la tardanza y la falta de información sobre el trámite respectivo, se imposibilita al infante la asunción de ese estatus mínimo primordial que le garantice viabilidad en el goce de sus derechos.

Así, en los artículos 7, 8 y 30 de la CDN, se regula que el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y

tendrá derecho, desde que nace, a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos; que se deberá respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas; que deberá preservarse esa identidad y, en su caso, restablecerse, cuando sea transgredida; y se tutela la identidad que derive del origen étnico, religioso, cultural o de la pertenencia a una comunidad indígena.

Asimismo, desde similar vertiente a la propuesta en el artículo 30, de la CDN, en el convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se da cabida al derecho a la identidad de los pueblos indígenas.

Por su parte, el numeral 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) si bien no hace alusión expresa al derecho a la identidad, precisa que toda persona tiene derecho a una nacionalidad –como atributo de la identidad- de la que nadie podrá ser privado arbitrariamente, ni de su derecho a cambiarla.

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH) en su artículo 20, al igual que la DUDH, consagra el derecho a la nacionalidad, además de reconocer el derecho a la personalidad jurídica (artículo 3) y el derecho al nombre (artículo 18).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece en su artículo 24, apartado 2, que todo niño

será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener derecho a un nombre y a adquirir una nacionalidad .

Además, la Convención sobre Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEFD) en su artículo 9, apartado 2, refiere la igualdad de las mujeres en relación a la nacionalidad de sus hijos.

El artículo 29, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (CIPDTMF), señala el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios a tener un nombre y una nacionalidad.

Por otra parte, a través de un Memorando de Entendimiento para la cooperación en el área de registro civil, firmado el ocho de agosto de dos mil seis, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) asumieron el compromiso de alcanzar el registro civil universal en América Latina y el Caribe.

Así, en la Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, Documento Conceptual, que tuvo lugar en Asunción, Paraguay, del veintiocho al treinta de agosto de dos mil siete, cuyo propósito principal fue el renovar el compromiso político de los países de la región, para lograr el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno de los niños; se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Establecer el compromiso político para alcanzar el registro de nacimientos gratuito, universal y oportuno de todos los niños de las Américas para el año 2015.
- Consensuar las bases para un plan regional de acción y establecer las prioridades y estrategias para la elaboración de planes nacionales de acción que establezcan metas específicas, prioridades, cronogramas detallados y asignación de responsabilidades para este fin.
- Compartir buenas prácticas y experiencias innovadoras fortaleciendo la cooperación horizontal entre países y alianzas destinadas a alcanzar el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno de todos los niños de las Américas, con especial énfasis en las poblaciones excluidas.
- Informar y sensibilizar a la opinión pública de la región sobre el derecho a la identidad y el registro universal de nacimiento.

En el ámbito jurisdiccional internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las niñas Jean y Bosico vs República Dominicana , precisó –en lo relativo a algunos de los elementos del derecho a la identidad– que cuando los requisitos para la solicitud de inscripción tardía de nacimiento no son razonables y objetivos y contrarían el interés superior del menor, se coloca al individuo en un estado de apatridia y, por ende, de extrema vulnerabilidad en cuanto el ejercicio y goce de sus derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica y al nombre, ya que se le niega, de forma absoluta, su condición de

sujeto de derechos frente a la no observancia de sus derechos por parte del Estado o por particulares.

Por otra parte, en el ámbito jurisdiccional nacional, este Tribunal Pleno ha definido el derecho a la identidad personal como el derecho de la persona a tener sus propios caracteres, físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad.

La identidad personal es el conjunto y resultado de todas aquellas características que individualizan a una persona en la sociedad, es todo aquello que permite ser “uno mismo” y no “otro” y se proyecta hacia el exterior, a fin de que los demás estén en aptitud de conocer a esa persona y, de ahí, identificarla.

Por ende, el derecho a la identidad personal, se define como el derecho que tiene toda persona a ser quien es, en la propia conciencia y en la opinión de los otros, es decir, es la forma en que se ve a sí misma y se proyecta en la sociedad.

Además, el Tribunal Pleno destacó el derecho fundamental que tienen todas las personas para que les sea expedida su primera copia certificada del acta de nacimiento de manera gratuita.

En esa misma tesitura, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso que el derecho a la identidad personal es un derecho fundamental, el cual resulta de enorme trascendencia, tanto desde el punto de vista psicológico como desde el punto de vista jurídico.

En cuanto a la importancia psicológica, el conocimiento de las circunstancias relacionadas con el propio origen y con la identidad de los padres biológicos son determinantes para el adecuado desarrollo de la personalidad y, respecto a lo jurídico, el derecho a la identidad comprende al derecho a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación.

Asimismo, de la determinación de dicha filiación, se desprenden a su vez, diversos derechos, como son la asignación de apellidos, la atribución a la patria potestad, los derechos alimentarios (en tratándose de menores) y los derechos sucesorios.

Dentro del marco normativo propiamente nacional, en el artículo 22, de la abrogada Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes, se establecía que el derecho a la identidad estaba compuesto, entre otros aspectos, a tener un nombre y apellido de los padres, desde que nazca y a ser inscrito en el Registro Civil ; lo que fue retomado y ampliado en el artículo 19 de la vigente Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes , que ahora hace alusión expresa a que el derecho a la inscripción al Registro Civil, también como parte del derecho a la identidad, sea inmediato y gratuito.

Finalmente, en nuestro país, con motivo de la reforma constitucional realizada al artículo 4º, que entró en vigor el dieciocho de junio de dos mil catorce, se estableció como derecho fundamental el derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, lo que conlleva la obligación del Estado a expedir gratuitamente la primera copia certificada del

acta de registro de nacimiento. Como se desprende del párrafo octavo adicionado al texto del precepto en comento, que es del tenor siguiente:

*“Artículo 4o.*

*(...)*

*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.*

*(...)”*

La aludida reforma tuvo su origen en varias iniciativas presentadas al Senado de la República por diversos grupos parlamentarios,<sup>1</sup> de cuyo primer dictamen de la aludida cámara de origen, cabe destacar las consideraciones siguientes:

*“(...)*

*Se coincide con los proponentes de las iniciativas respecto al reconocimiento y protección al derecho a la identidad de las personas. La forma idónea para cumplir ese derecho es mediante la inscripción en el registro civil, lo cual es una base primordial para la facilitación del ejercicio de una serie de derechos. El derecho de identidad permite el goce de diversos derechos que lo componen desde el momento en que*

---

<sup>1</sup> El veintiséis de febrero de dos mil trece, el Senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 24 de abril de 2013, las Senadoras Ivonne Liliana Álvarez García, Mely Romero Celis, Lizbeth Hernández Lecona, Margarita Flores Sánchez, María del Rocío Pineda Gochi, Angélica del Rosario Araujo Lara, Itzel Sarahí Ríos de la Mora y el Senador Ricardo Barroso Agramont, todos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron ante el Pleno de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



*se inscribe a la persona viva, lo cual puede ser desde su nacimiento o incluso de manera posterior.*

(...)

*Ahora bien, el reconocimiento de derechos que se derivan del derecho a la identidad se pueden observar en instrumentos internacionales que han sido ratificados por México. Tal es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en sus artículos 3, 4, 5, 18 y 20, prevén el reconocimiento a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la vida y a la integridad personal, etc. De igual manera, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 24, numeral 2, establece que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. A su vez, la Convención sobre los Derechos del Niño, prevé en sus artículos 7 y 8, tanto el reconocimiento como la protección del derecho a la identidad de los niños, así como de los derechos que se derivan del mismo...*

(...)

*Se coincide con las iniciativas en estudio en la parte correspondiente a la necesidad de expedir la primera acta de nacimiento de manera gratuita. Con el ejercicio del derecho al registro de la persona, también se le permite al Estado, mediante los órganos correspondientes, el llevar las estadísticas de población necesarias para adaptar tanto el presupuesto, como la correcta administración de los servicios públicos. De igual forma, se coincide con ambas iniciativas en cuanto a que el establecer en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la gratuidad de la expedición de la primera acta de nacimiento, fomentará una mayor inscripción por parte de la población. Aunado a lo anterior, la necesidad aprobar el presente proyecto, servirá para dar cumplimiento a lo previsto en las Convenciones de las que es parte nuestro país, así como el compromiso que hizo el Estado mexicano en Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento, celebrada en Asunción Paraguay, y en la II Conferencia Regional Sobre el Derecho a la Identidad, celebrada en Panamá en 2011, en las cuales se comprometió a cumplir la meta común de alcanzar **el registro universal, gratuito y oportuno en la región para el año 2015.***

(...)” (Énfasis añadido)

Como se observa de las consideraciones transcritas, una de las formas para hacer efectivo el goce al derecho a la identidad es a través de la inscripción al registro civil, lo que es reconocido como base primordial para la facilitación del ejercicio de una serie de derechos.

Se hace alusión a que el derecho a la identidad permite el goce de diversos derechos que lo componen desde que es registrado el nacimiento de la persona, lo cual puede ser desde el momento mismo del nacimiento o, incluso, de manera posterior.

También se hizo patente que en diversas convenciones internacionales y precedentes judiciales se ha previsto, de manera vinculada e indisoluble, el reconocimiento a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la filiación, a la vida y a la integridad personal.

Además se indicó que, la reforma constitucional de mérito tuvo origen en los diversos compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano, ante la Organización de Estados Americanos, a fin de lograr alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno en la región para el año dos mil quince.

Y si bien, de la literalidad del párrafo octavo del artículo 4º constitucional, sólo se desprende la gratuidad en lo concerniente a la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento; se entiende que tal gratuidad también debe operar en lo concerniente al acto mismo del registro de nacimiento pues, con independencia de que –como se ha dicho– el cobro del acto registral impediría alcanzar el objetivo de un registro universal que garantice la condiciones mínimas para que el individuo acceda al goce del resto de sus derechos humanos; en los dictámenes de la cámara de origen y la revisora que dieron lugar a la reforma constitucional en comento, se hizo mención expresa sobre la necesidad de la gratuidad de tal inscripción, aspecto que, inclusive, se vio reflejado con posterioridad, en el artículo 19 de la vigente Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y

Adolescentes, que prevé en su fracción I, que la gratuidad opera tanto para el acto registral como para la expedición de la primer copia certificada del acta respectiva.

Bajo este entendimiento, los artículos 29, fracción I, inciso a), subincisos 1, 2 y 3 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Acaponeta; 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán; 26, fracción IV, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Compostela; 25, fracción I, numerales 2, 3 y 4, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, y 23, fracción IV, inciso d), e) y f), en las porciones normativas “acta de nacimiento”, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, todas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, son del tenor siguiente:

***Ley de Ingresos de la Municipalidad de Acaponeta para el Ejercicio Fiscal 2016.***

*Artículo 29. Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:*

*1. Nacimientos:*

*a) Por registro de nacimiento:*

*El registro de nacimiento y la copia certificada o certificación de acta de nacimiento por primera y única vez estarán exentos de cobro.*

*1.- Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias: \$ 195.54*

*2.- Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias: \$329.47*

*3.- Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias: \$577.68*

***Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán para el Ejercicio Fiscal 2016.***

Artículo 24. Los derechos por los servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas haciendo exención a la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, puesto que será gratuita.

1. Nacimientos

(...)

b) Por servicio de registro de nacimiento en la oficina, en horas extraordinarias .....\$175.25

c) Por servicio de registro de nacimiento fuera de la oficina, en horas ordinarias.....\$424.80

d) Por servicio de registro de nacimiento fuera de la oficina, en horas extraordinarias ..... \$565.00

**Ley de Ingresos para la Municipalidad de Compostela para el Ejercicio Fiscal 2016.**

Artículo 26.- Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:

IV. Nacimientos	
(...)	(...)
b) Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad.	<b>553.00</b>
c) Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias, según la localidad.	<b>346.00</b>

**Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas para el Ejercicio Fiscal 2016.**

Artículo 25. Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes tarifas:

1.- Nacimientos:

Por actas de nacimiento, reconocimiento o transcripción de acta de nacimiento de mexicano nacido fuera de la República Mexicana:

Concepto	Pesos
(...)	(...)
2. Servicio correspondiente al registro	414.65

<i>de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias</i>	
<i>3. Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias, según la localidad.</i>	552.86
<i>4. Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad</i>	552.86

***Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas para el Ejercicio Fiscal 2016.***

*Artículo 23. Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:*

*(...)*

*IV. Nacimientos:*

<i>(...)</i>	<i>(...)</i>
<i>d) Por acta de nacimiento o reconocimiento en la oficina, en horas extraordinarias</i>	\$507.88
<i>e) Por acta de nacimiento o reconocimiento fuera de la oficina, en horas ordinarias</i>	\$93.28
<i>f) Por acta de nacimiento o reconocimiento fuera de la oficina, en horas extraordinarias</i>	\$649.54

Como vemos, estos artículos establecen el cobro de derechos porque el registro del nacimiento sea realizado en las oficinas del registro civil en horas extraordinarias, fuera de las oficinas en horas ordinarias y fuera de las oficinas en horas extraordinarias.

Ahora bien, de la génesis de la reforma constitucional que dio origen al párrafo octavo del artículo 4º –antes expuesta– se desprende que el principal motivo para instaurar el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno (asumido inclusive como compromiso por parte del Estado Mexicano ante la Organización

de 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.

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha evidenciado los problemas de accesibilidad a los mecanismos de identificación y registro, especialmente para las poblaciones más vulnerables y que esto ha generado que “su existencia misma e identidad nunca [haya estado] jurídicamente reconocida”.<sup>2</sup>

En esta tesitura, el cobrar por asentar actas de nacimiento en las oficinas del registro civil en horas extraordinarias, fuera de las oficinas en horas ordinarias y en horas extraordinarias, no puede entenderse como 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 nacimiento sea inmediato, se encuentra el compromiso que la autoridad estatal ha asumido, como una medida progresiva de tutela del derecho a la identidad, en el sentido de prestar el servicio registral de nacimiento a domicilio o fuera de los horarios de atención al público, como se deduce de las disposiciones en análisis.

---

<sup>2</sup> Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Sentencia del 29 de Marzo de 2006.

Consecuentemente, estimo no resulta razonable el cobro de derechos por asentar actas de nacimiento en las oficinas del registro civil en horas extraordinarias, fuera de las oficinas en horas ordinarias y en horas extraordinarias y, en este sentido, los artículos 29, fracción I, inciso a), subincisos 1, 2 y 3 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Acaponeta; 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán; 26, fracción IV, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Compostela; 25, fracción I, numerales 2, 3 y 4, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, y 23, fracción IV, inciso d), e) y f), en las porciones normativas “acta de nacimiento”, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, todas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, conculcan lo previsto en el párrafo octavo del artículo 4º, de la Constitución, por lo que procedía declarar su invalidez.

**MINISTRA**

**NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**LMRA/plpl**