

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida
por la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Moises Israel Flores Pacheco, Ernesto Oliveros Ornelas, Isrrael López Arroyo, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Diana González Gómez, Coral Reyes Hernández y Norma Nayeli Sandoval Moreno; con el debido respeto comparezco y expongo:

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 y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

- A. **Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Morelos.
- B. **Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado de Morelos.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- A. Artículo 14 fracción II inciso B) e inciso C) de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahuacan.
- B. Artículo 17.1 inciso A), numeral 2 C) de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1 y 4º, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículo transitorio segundo, del decreto que reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 17 de junio de 2014.
- Artículos 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículo 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la identidad.
- Derecho a ser registrado de manera inmediata al nacimiento.
- Derecho a la gratuidad del registro de nacimiento.
- Obligación de garantía del Estado.
- Principio *pro persona*.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlatlahuacan y Cuautla para el Ejercicio Fiscal 2016; publicadas en el Periódico Oficial del Estado de

Morelos, en fecha 20 de abril de 2016.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita estas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, el 20 de abril de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 21 de abril de dos mil dieciséis, al viernes 20 de mayo de dos mil dieciséis. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“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.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

(...).”

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

1. 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 (...).”

Del Reglamento Interno:

“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.**”*

IX. Procedencia:

Se hace especial hincapié en que la actual demanda resulta procedente, pues no se advierte que se actualice ninguna causal de improcedencia manifiesta o indudable para su admisión, antes bien su estudio es trascendente e importante para la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Para dar certeza sobre la procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, conviene dejar en claro que el texto de los artículos que se impugnan, no tenían existencia previa en el orden jurídico de la entidad, puesto que en el caso concreto se trata de la expedición de Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlatlahuacan y Cuautla para el Ejercicio Fiscal 2016; publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, en fecha 20 de abril de 2016, por ende se trata de nuevos actos legislativos, no sólo en los términos del principio de autoridad formal de la ley, sino en la sustancia misma.

Además no debe pasar desapercibida, para la resolución de acciones de inconstitucionalidad en materia de derechos humanos, la existencia de diversas normas publicadas con antelación a la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, y que a raíz de esta reforma el tema de los derechos humanos se ha reconceptualizado de manera trascendental en nuestro sistema jurídico, llevando a un nuevo paradigma y formas de interpretación, defensa y protección de los mismos, a los que la Suprema Corte ha sido sensible.

En tal sentido, las normas impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad, deben ser estudiadas como un nuevo acto legislativo, en términos del principio de autoridad formal de la ley, pero además porque se trata de una ley novedosa en función de la temporalidad para las que están designadas, es decir, para el ejercicio fiscal del año 2016, lo que hace que no pueda identificarse con ninguna ley previa por este último elemento de la norma, su vigencia. Tal es la razón que autoriza la presente impugnación, que es la expedición de leyes de ingresos para el ejercicio fiscal de este año, y que desde el punto de vista constitucional lo convierte en un acto legislativo inédito en el orden jurídico local del Estado de Morelos.

X. Introducción.

El diecisiete de junio del año dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de integrar como derecho humano el derecho a la identidad, así como los derechos a ser registrado de manera inmediata al nacimiento y de manera gratuita. El texto de dicho postulado constitucional es el siguiente:

“Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá

gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.”

De esa forma es incuestionable que el reconocimiento y protección al derecho a la identidad de las personas goza de especial protección constitucional y convencional. Pero además se instituyó que 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 otros derechos.

El derecho de identidad, visto a la luz de los principios de indivisibilidad e interdependencia, permite el goce de otros diversos derechos, pues desde el momento en que se inscribe a la persona viva en los registros del Estado, lo cual puede ser desde su nacimiento o incluso de manera posterior, se le reconoce una identidad que facilita y propicia el acceso a otras prerrogativas de las cuales es titular.

En el momento actual es innegable la importancia del derecho a la identidad y eso conlleva la obligación para el Estado de diseñar y sustentar políticas públicas para facilitar un pleno y total registro de nacimientos, pues el rezago económico, la falta de difusión, la falta de cultura de registro, se constituyen en ocasiones como obstáculos por los cuales no se lleva a cabo el registro oportuno de los recién nacidos, y como una inhibición para el pleno y digno desarrollo de las personas.

Por tal circunstancia el Poder reformador de la Constitución dispuso que a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma de mérito, publicada el diecisiete de junio del año dos mil catorce, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la ahora Ciudad de México, dispondrían 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.

En oposición a dicha obligación, los artículos 14 fracción II inciso B) e inciso C) de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahuacan; así como artículo 17.1 inciso A), numeral 2 C) de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, representan un desacato directo a la Constitución y a los derechos fundamentales, por las razones que se expresan en el relativo concepto de invalidez. El texto de dichos preceptos es el siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahuacan, Morelos para el ejercicio Fiscal 2016.

Sección Segunda

Registro Civil

ARTÍCULO 14.- POR LA EXPEDICIÓN DE ACTOS DEL REGISTRO CIVIL, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN LAS SIGUIENTES:

<i>CONCEPTO</i>	<i>CUOTA</i>
(...)	
<i>II. REGISTRO DE NACIMIENTOS</i>	
(...)	
<i>B) FUERA DE LA OFICINA DEL REGISTRO CIVIL</i>	<i>2 UMA</i>
<i>C) POR AÑO EXTEMPORANEO A PARTIR DE LOS DOS AÑOS DE OCURRIDO EL NACIMIENTO;</i> (...)	<i>0.5 UMA</i>

**Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el ejercicio
Fiscal 2016.**

Sección Segunda

Registro Civil

ARTÍCULO 17.- SON CONTRIBUYENTES DE ESTE DERECHO LAS PERSONAS FÍSICAS QUE REQUIERAN LOS SERVICIOS DEL REGISTRO CIVIL, QUE SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LA SIGUIENTE:

CONCEPTO	CUOTA
(...)	
2. REGISTROS DIVERSOS: (...)	
C) REGISTRO DE NIÑOS A DOMICILIO (...)	5.0 UMA

XI. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1. 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.
(...)"*

“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.

(...).”

“Transitorio segundo del decreto publicado el 17 de junio de 2014:

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.”*

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

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

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“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.”*

Convención sobre los Derechos del Niño.

“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.”

XII. Conceptos de invalidez.

ÚNICO: Los artículos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlatlahuacan y Cuautla, Morelos para el ejercicio Fiscal 2016, son violatorios del derecho a la identidad, así como de la gratuidad del acto registral del nacimiento, por tanto trasgreden los artículos 1 y 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4º constitucional; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El derecho a la identidad postula que toda persona desde el momento de su nacimiento debe acceder a una identidad, entendida como un conjunto de rasgos propios de un individuo o que lo caracterizan frente a los demás, y que le dan conciencia de ella misma, por tanto se relaciona con otros derechos fundamentales como el nombre, la nacionalidad, la filiación o la personalidad jurídica.

En la etapa actual del derecho constitucional, es inconcuso que el orden jurídico mexicano vigente ampara el derecho a la identidad, como se infiere del contenido del párrafo octavo del artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales para las autoridades del Estado en relación con la protección de derechos humanos, a saber:

A. Toda persona tiene derecho a la identidad.

- B.** Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.
- C.** Toda persona tiene derecho a la gratuidad del registro de nacimiento.
- D.** El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos.
- E.** La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

A su vez para la materialización del derecho a la identidad, un presupuesto jurídico formal es inscribir el nacimiento en los registros públicos del estado civil y de esa forma asentar públicamente el reconocimiento del nombre, nacionalidad, y filiación de la persona. De esa forma el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos interrelacionados con el derecho a la identidad.

Por tal circunstancia, el Poder reformador de la Constitución, dispuso en el segundo artículo transitorio del decreto que reforma el artículo 4º constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de junio de 2014, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la ahora Ciudad de México, dispondrían 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.

En ese sentido y de acuerdo al diverso transitorio primero del decreto que nos ocupa, la reforma constitucional entró en vigor el día 18 de junio de 2014, término a partir del cual inició el plazo de seis meses para que las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la ahora Ciudad de México, establecieran 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, mismo que feneció el día 18 de diciembre de 2014. Así, desde esta última fecha, el derecho a la gratuidad del registro de nacimiento y de la primera copia certificada es una prerrogativa exigible directamente a todas las autoridades del Estado Mexicano.

Es incuestionable la vigencia de dichas disposiciones constitucionales transitorias, porque deben ser entendidas como parte de la misma Norma Fundamental, con la diferencia única de que sus prescripciones tienen como objetivo lograr la eficacia de la nueva disposición constitucional, es decir durante el tránsito a la realización de la norma. Pero su carácter de Norma Suprema no puede ser desconocido por ninguna autoridad, más aún, cuando esas disposiciones se configuran como una garantía en sí misma, para realización del derecho fundamental.

Conviene traer a colación que este Supremo Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado con anterioridad en medios directos de control constitucional, sobre el hecho de que el Poder Reformador de la Constitución imponga una obligación, por mandato constitucional de un artículo transitorio, a todas las Entidades Federativas, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, en un determinado tiempo, y que por tanto, el hecho de que los órganos legislativos no cumplan con ese mandato en el término señalado computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, constituye una violación constitucional directa.¹

Con tal precedente, resulta incuestionable el hecho de que existe un mandato constitucional expreso para los Congresos Legislativos de las diversas entidades federativas, de reconocer la gratuidad universal de registro de nacimiento, en un tiempo no mayor a 6 meses contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma al artículo 4° de la Constitución Federal,

¹ El caso en concreto se refiere a la Controversia Constitucional 4/2005, interpuesta por el Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, y de donde surgió la Tesis de Jurisprudencia P./J. 13/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Materia Constitucional, página 1365, del rubro: **“FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).”**

disposición que debe ser cumplida y realizada en sí misma como una verdadera garantía a favor de todas las personas.

En las aludidas disposiciones constitucionales transitorias, el Poder Reformador estableció una fecha límite para lograr el acceso pleno a la gratuidad del registro de nacimiento como una garantía del derecho de identidad, y que inciden en lo relativo a la exigibilidad del derecho de las personas a ser registradas desde el momento de su nacimiento de manera gratuita y tal prerrogativa debe estar garantizada en la ley de manera permanente, pues es una obligación constitucional para la autoridad y se convierte en una garantía para el gobernado.

A partir de estos nuevos términos, es procedente ahora reconocer constitucionalmente la gratuidad del registro de nacimiento y de la primera acta en todas las normas de hacienda y códigos financieros de los Estados, y señalar como violatorios de derechos humanos el cobro de esos derechos, hasta en tanto la legislación de cada orden jurídico se haya reformado con motivo de la reforma constitucional en la materia del derecho de identidad.

No obstante lo anterior, el legislador del Estado de Morelos, inobservó el contenido de los postulados constitucionales recién señalados, al emitir y publicar la Ley de Ingresos de los Municipios de Atlatlahuacan y Cuautla, Morelos para el ejercicio Fiscal 2016, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el día 20 de abril de 2016.

Las señaladas normas se estiman como violaciones constitucionales directas al derecho a la identidad, al registro inmediato, a la gratuidad del registro de nacimiento, y a la obligación estatal de garantía de tales derechos, toda vez que, en cada una de esas normas, se cobra el registro de nacimiento bajo el amparo de conceptos diversos conceptos como los que a guisa de ejemplo enseguida se citan:

- Pago de servicios de registro de nacimiento fuera de las oficinas del registro civil.

- Pago por registro extemporáneo a partir de los dos años de ocurrido el nacimiento.
- Pago de registro de nacimiento de niños a domicilio.

Sin embargo resulta inadmisibile la aplicación de cualquier cobro por la solicitud al Estado de tomar nota del nacimiento de una persona, como ejercicio de un derecho fundamental que debe estar garantizado en la norma constitucional, de ahí que se estimen inconstitucionales las normas precisadas. Con mayor razón cuando para la realización de este derecho existe un elemento externo y ajeno al gobernado, que recae directa y exclusivamente en el Estado, como es el reconocimiento unilateral mediante registró en los archivos donde se hace constar el estado civil. Lo que hace que el derecho de identidad se traduzca en una obligación de garantía para las personas y no en una concesión.

Conviene traer a colación el aforismo jurídico *“Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”* que puede ser interpretado como un principio general de derecho por el cual se postula que “donde la ley no distingue, no es dable distinguir”. Ello es de oportuna mención en virtud de que no existe una justificación constitucional para aplicar un cobro al registro de nacimiento, mediante distinciones del acto registral, ni siquiera si ese cobro se refiere a gastos necesarios para la consecución registro de nacimiento, como es el traslado o la transcripción de constancias, pues en una recta interpretación del texto fundamental es impropio cualquier cobro porque la Constitución Federal reconoce la gratuidad de ese derecho expresamente y no autoriza excepción alguna a la misma.

En los términos de las normas impugnadas se realiza una confusión de dos conceptos, que terminan por generar una violación directa al texto constitucional, porque en el caso de la leyes para los municipios de Cuautla y de Atlatlahuacan, al señalar el cobro por registro de niños a domicilio o fuera de la oficina civil, está imponiendo un cobro al registro de nacimiento, el cual es gratuito por disposición expresa de la Norma Fundamental. En todo caso, y

sin conceder, si lo que el legislador pretendía era regular el cobro generado por los gastos de traslado para llevar a cabo dicho registro de nacimiento, debió distinguir esta acción bajo este concepto de manera específica.

Dicho de otra manera, el legislador no debió confundir dos supuestos diferentes bajo el mismo concepto, porque en las expresiones normativas que expresan una cuota por el concepto registro de nacimiento fuera de la oficina civil y el registro a domicilio, en realidad están autorizando el cobro económico del acto registral por sí mismo, cuando la Constitución Federal indica ello es una garantía del derecho fundamental de identidad y además será gratuito.

Ahora bien, suponiendo que fuera válida la imposición de una cuota por el registro de nacimiento fuera de la oficina civil y el registro a domicilio, si y sólo si se trata de una cuota por los gastos de traslado al lugar del registro, entonces el legislador soslayo investir dichas contribuciones de los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, por lo que en esa perspectiva resultan inconstitucionales por lo siguiente:

Se insiste en dejar en claro, el pago que realiza un particular por el registro de un nacimiento que presta la autoridad competente para dar efectividad al derecho de identidad de una persona, es inadmisibles en cualquier circunstancia; pero se puede suponer que la imposición del cobro de una cantidad económica que se contiene en las normas impugnadas, está relacionada con los gastos de traslado de la autoridad al lugar donde se efectuará el registro del nacimiento, y entonces dichos gastos de traslado pudieran ser matizados bajo la naturaleza de un derecho, en tanto que se trate de un servicio que presta la administración en funciones de derecho público y tiene como propósito financiar el costo del servicio especial que la administración debe desplegar.

Así las cosas, entonces se estaría ante el pago de un derecho y, por tanto, la contribución debe cumplir con las garantías de proporcionalidad y equidad que prevé el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Bajo este supuesto, el postulado constitucional no se cumple, porque las leyes de ingresos impugnadas imponen una cuota fija por el registro de nacimiento fuera de la oficina y a domicilio. Suponiendo que lo que se pretende cobrar es el traslado para llevar el registro de nacimiento, la cuota fija no reúne los citados principios contributivos, pues no todos los puntos en donde se efectuará el registro de nacimiento se encuentran a la misma distancia de la oficina del registro civil. Así, se aprecia que la norma es desproporcional e inequitativa, pues otorga un trato distinto a quienes reciben igual servicio, dado que establecería una misma cuota fija para recuperar los gastos de traslado, a distancias diferentes, en ese sentido habrá quienes soliciten el registro a distancias cortas y quienes lo soliciten a distancias muy largas, pero todos pagarán la misma cantidad. Entonces es desproporcional la contribución, ya que no existe un razonable equilibrio entre las cuotas establecidas para los solicitantes del servicio, y no se establecen tarifas progresivas que contengan mínimos o máximos dependientes de la distancia del traslado. Lo cierto es que a todos los solicitantes se les otorga servicio pero a diferente distancia y, por lo tanto, no les puede corresponder la misma cuota.

De esa manera se aprecia que ni siquiera resultaría válido el alegato de que la norma se justifica porque versa sobre los conceptos económicos aplicados al registro de nacimiento de las personas, matizándolas como una medida para recuperar determinados gastos que el Estado eroga para la consecución de dicha finalidad, pues se insiste que, de inicio, la Norma Suprema reconoce que el derecho de identidad, el registro inmediato y la gratuidad de este, como obligaciones para el Estado y que no se trata de un servicio sobre el que se pueda aplicar cobro o contribución alguna, sino de la garantía constitucional para hacer efectivo un derecho humano., y en segundo lugar porque la cuota fija, aducida como gastos de traslado, no goza de los principios de equidad y proporcionalidad de las contribuciones, además

En esa lógica, toda vez que la autoridad emisora de las normas impugnadas de las diversas municipalidades se trata del mismo Congreso Local para el

Estado de Morelos, con mayoría de razón la autoridad legislativa debió reconocer la gratuidad del registro del nacimiento, en todos los casos y cualquiera que sea su circunstancia, pues no se entiende la distinción que hace el legislador para imponer las cuotas impugnadas cuando no existe base constitucional para ese hecho.

Por tanto la gratuidad del registro de nacimiento debe ser entendido como una prerrogativa universal, que es de accesibilidad directa e inmediata, en la que no puede tolerarse el cobro de ningún concepto por la ejecución de un acto, que en el fondo es una obligación de garantía para el Estado para asegurar el derecho a la identidad.

El registro de nacimiento debe ser entendido como un derecho que para su efectividad necesita de una actuación por parte de la autoridad, dicha actuación se resume a una obligación de reconocimiento en los registros del Estado, sin lo cual no puede conseguirse su realización, pero esa actuación se debe a que el Estado funge como garante del derecho de identidad, de lo que se concluye que no es admisible la aplicación de ningún costo económico para el registro de nacimiento de una persona, porque esta es una garantía inherente a su dignidad.

Tampoco debe pasar del estudio del presente asunto, un análisis a la luz del principio de interdependencia, por el cual un derecho forma parte de una dimensión de otros múltiples derechos. Un hecho que adquiere cada vez mayor notoriedad es que los derechos humanos son interdependientes pues existen relaciones recíprocas entre ellos. La interdependencia cobra relevancia en este caso, cuando se observa que las violaciones alegadas derivan en una multiplicidad de violaciones a las distintas obligaciones provenientes de diversos derechos humanos; porque cuando un derecho es violentado otros también lo son.

Así la interdependencia se visualiza como la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos. Doctrinalmente se

ha explicado que la interdependencia comprende, por lo menos, un par de relaciones donde: a) un derecho depende de otros derechos para existir, y b) dos derechos son mutuamente dependientes para su realización. En este sentido, la violación de un derecho por la falta de respeto, garantía, protección y promoción de un derecho tendrá impacto en los otros.

En el caso del derecho a la gratuidad del registro de nacimiento, deben analizarse aquellos otros derechos que también resultan afectados debido a la violación inicial alegada; y de aquellos que sin haber sido directamente violentados, son condición necesaria para el respeto, protección y garantía de los derechos violados. Eso nos lleva considerar que la violación al derecho de identidad por la negación de la gratuidad del registro de nacimiento, puede por una parte propiciar la ausencia de inscripción del nacimiento en el registro civil, y por otra propiciaría una violación a otros derechos, como son el derecho al nombre, a la nacionalidad, derechos de filiación, de personalidad jurídica, de seguridad social, de educación, políticos o culturales, o al menos los pondría en una situación de vulnerabilidad.

El acto registral del nacimiento, por sí mismo, constituye un reconocimiento de existencia de otros derechos como son el nombre, la nacionalidad, la filiación, la personalidad jurídica y a su vez facilita la participación social de niños y niñas. En nuestro país, el registro de nacimiento es un presupuesto formal para el desarrollo y la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como la protección de la salud, la educación, trabajo digno y socialmente útil, o derechos de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documentos públicos que se necesitan para el desarrollo de aspectos vitales desde el primer momento de vida de un individuo y hasta en su edad adulta.

De ese modo, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita o complica el acceso al registro gratuito e inmediato del nacimiento de un niño, o de una persona adulta, se facilita su exclusión, porque por esa omisión carece de identidad legal y acceso a otras prerrogativas, debido a la falta del

documento público que reconozca su identidad. Por esa causa el derecho a la identidad mediante un registro inmediato y gratuito debe ser valorado más allá de una simple formalidad jurídica o de una cuestión presupuestal, sino como una cuestión realmente atinente a derechos humanos.

Sobre el tema de la identidad de los niños, ese Tribunal se ha pronunciado con anterioridad, sin atender directamente las cuestiones de la gratuidad del registro de nacimiento, pero si para decir que de dicha prerrogativa, se desprenden a su vez, diversos derechos del menor. Se cita para ilustrar la Tesis 1a. CXVI/2011, emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Septiembre de 2011, Novena Época, Materia Constitucional, página 1034, del rubro y texto siguientes:

“DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS NIÑOS. *Es un derecho de rango constitucional que deriva del artículo 4 de la Constitución Federal, ya que el objetivo de la reforma a dicho precepto consistió en reconocer como derechos constitucionales todos los derechos de los niños establecidos en los diversos tratados internacionales que México ha suscrito. Así, al estar reconocido el derecho a la identidad en los artículos 7o. y 8o. de la Convención sobre los Derechos del Niño, es innegable su rango constitucional. Asimismo, de acuerdo a dichos preceptos y al artículo 22 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el derecho a la identidad está compuesto por el derecho a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación. En efecto, si bien la identidad se construye a través de múltiples factores psicológicos y sociales, en términos de derechos, la imagen propia de la persona está determinada en buena medida, por el conocimiento de sus orígenes y su filiación, **así como por la identificación que tiene en la sociedad a través de un nombre y una nacionalidad.** De la determinación de dicha filiación, se **desprenden a su vez, diversos derechos del menor, como son los derechos alimentarios y sucesorios.**”*

De igual manera resulta ilustrativo un diverso criterio de la Primera Sala de esa Suprema Corte, identificada con el número de Tesis 1a. CXLII/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Julio de 2007, Materia Civil, página 260, del rubro y texto siguientes:

“DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. SU CONTENIDO. *El artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por el Estado Mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991) dispone que el niño tiene 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. En concordancia con lo anterior y conforme al numeral 3 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (de orden público, interés social y observancia obligatoria para toda la República), son principios rectores de la protección de los menores, entre otros, el del interés superior de la infancia y el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales. En ese tenor, el artículo 22 de dicha Ley establece el derecho a la identidad, el cual se compone por el derecho a tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca, a tener una nacionalidad y a conocer su filiación y su origen, salvo en el caso que las leyes lo prohíban. Así, el hecho de que el menor tenga la certeza de quién es su progenitor, constituye un principio de orden público que es parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la personalidad jurídica, cuya importancia no sólo radica en la posibilidad de solicitar y recibir información sobre su origen, la identidad de sus padres y el conocimiento de su origen genético, sino que a partir de esos elementos puede derivarse, por una parte, su derecho a tener una nacionalidad y, por otra, el derecho a que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para su desarrollo pleno e integral.”*

Son distinguibles tres características esenciales sobre el derecho a la identidad, a saber:

- 1. La universalidad:** entendida como el aseguramiento a toda persona del acceso al registro de su nacimiento en el territorio nacional, independientemente de su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o cualquier otra circunstancia.
- 2. La gratuidad:** que se refiere a la eliminación del cobro de cualquier tarifa oficial o extra oficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se da de manera oportuna o tardía.
- 3. La oportunidad:** se refiere a la aspiración de que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

Sobresale en el caso concreto, la gratuidad porque contribuye a la universalidad y a la oportunidad del registro de nacimientos, pues es un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan, teniendo en cuenta que las personas, especialmente las niñas y niños que no son registrados, no cuentan con un acta de nacimiento, y por ello carecen de identidad legal y jurídica, lo que limita sus posibilidades de acceder a muchos otros derechos esenciales para su supervivencia, desarrollo y protección. De ahí que la carencia de registro y acta de nacimiento puede constituir un factor de exclusión y discriminación para las personas.

El registro de nacimiento es un derecho humano, así reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. En este último documento, se debe poner especial énfasis pues destaca el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño

indica 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”. Por su parte, el artículo 8 manifiesta que “los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (...)”.

Ahora bien la problemática descrita, puede afectar en mayor medida a los niños y niñas que pertenecen a la población más marginada: niños y niñas indígenas; migrantes o hijos e hijas de migrantes; que viven en áreas rurales, zonas remotas o fronterizas, entre otros. Esto es así porque las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno. De entre ellos destacan los costos asociados al registro y emisión del acta de nacimiento como una importante limitante, sobre todo para las personas con mayor marginación social. Por eso en determinados casos para muchas personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del registro civil a realizar el trámite correspondiente se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que incumple la obligación de garantía.

La obligación de garantizar exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho, en tanto se trata de asegurar la realización de los derechos humanos de manera universal. Además supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contraargumentaciones fácticas de imposibilidad sobre la escasez de recursos o elementos semejantes.

En este sentido, la obligación de garantizar implica, según la Corte Interamericana de Derechos humanos, el deber de los Estados Partes de

organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

La Corte afirma, que “[l]a obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”²

A mayor abundamiento, conviene reflexionar sobre la jurisprudencia derivada del sistema universal sobre el tema del registro de nacimiento como parte del derecho de identidad. En tal virtud, resalta el dictamen del Comité de Derechos Humanos, emitido al tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el caso Mónaco vs Argentina, relativo a adopción irregular, se concluyó que la demora en establecer legalmente el verdadero nombre de la peticionaria y en emitir documentos de identidad constituyó una violación del párrafo 2 del artículo 24 del Pacto, que tiene por objeto fomentar el reconocimiento de la personalidad legal del niño.

De tal suerte, que con los actos legislativos que se ponen a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la identidad, porque el Estado no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en las normas legales que combaten.

² Véase *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

Por las razones hasta hora expuestas, se aprecia que el hecho de que el Poder Reformador de la Constitución haya impuesto una obligación, por mandato del artículo transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 17 de junio de 2014, en el Diario Oficial de la Federación, que ordenó a todos los Estados de la República, adecuar, en un determinado tiempo, sus leyes locales de hacienda y códigos financieros a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal en materia del derecho de identidad, y el hecho de que los órganos legislativos continúen imponiendo un cobro al registro de nacimiento, actualiza, manifiesta y claramente, una violación constitucional directa.

Por las razones expuestas es que se solicita la invalidez de los actos normativos impugnados, pues resultan incompatibles con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos que debe imperar en el Estado Mexicano, y se someten a juicio de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como único y último interprete constitucional, para que, previa la valoración de los argumentos planteados, estime la declaración de inconstitucionalidad de las leyes reclamadas para la preservación y garantía de los derechos de las personas.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2016, de los Municipios de Atlatlahuacan y Cuautla, ambos del Estado de Morelos, publicadas el 20 de abril de 2016, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales los artículos impugnados, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“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 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

No obstante lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de las normas impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

P R U E B A S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado Morelos que contienen las normas impugnadas (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 20 de mayo de 2016.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

00

RFPS