

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
6/2016**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES
COLABORÓ: PEDRO LÓPEZ PONCE DE LEÓN**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 6/2016 promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos de las Leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil dieciséis de los Municipios de Allende, Buenaventura, Galeana e Ignacio de Zaragoza, todos del Estado de Chihuahua, publicadas el veintiséis de diciembre de dos mil quince, en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua.

I. TRÁMITE

- 1. Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el veinticinco de enero de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹ promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las siguientes normas:

- A. Los numerales 2.1, en la porción normativa “nacimiento”, 2.11 y 2.12, del apartado II.6, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el Ejercicio Fiscal 2016, que por disposición expresa del artículo primero, fracción II de la misma norma, forma parte de ella.
- B. El inciso B), del numeral 4, de la fracción VII, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura para el Ejercicio Fiscal 2016, que por disposición expresa del artículo primero, fracción II de la misma norma, forma parte de ella.
- C. El numeral 4.1.3, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana para el Ejercicio Fiscal 2016, que por disposición expresa del artículo primero, fracción II, de la misma norma, forma parte de ella.
- D. Los numerales 18.2 y 18.3, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza para el Ejercicio Fiscal 2016, que por disposición expresa del artículo primero, fracción I, numeral 6, último párrafo de la misma norma, forma parte de ella.

¹ Personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento.

2. Autoridades emisora y promulgadora.

Las normas generales impugnadas se emitieron por el Congreso y se promulgaron por el Gobernador, ambos del Estado de Chihuahua.

3. Concepto de invalidez. En el concepto de invalidez se argumenta, en síntesis, que:

a) Los preceptos impugnados vulneran los derechos a la identidad y a la gratuidad del acto registral del nacimiento.

Del artículo 4, párrafo octavo, constitucional, se desprenden tres derechos que las autoridades del Estado Mexicano deben proteger a toda persona, a saber: (1) a su identidad; (2) a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento; (3) la expedición gratuita de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

El artículo segundo transitorio, del Decreto que reformó el artículo 4º constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, dispuso que las legislaturas locales 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; por lo tanto, si la reforma constitucional entró en vigor el dieciocho de junio de dos mil catorce, el plazo de seis meses feneció el dieciocho de diciembre de dos mil catorce y a partir de esta fecha el derecho a la gratuidad del registro del

nacimiento y de la primera copia certificada es una prerrogativa exigible a todas las autoridades del Estado Mexicano.

b) No obstante, el legislador del Estado de Chihuahua inobservó estos postulados constitucionales al emitir las normas impugnadas, las cuales cobran el registro del nacimiento, al amparo de diversos conceptos, como los siguientes:

- i. Al cobrar de manera genérica por la expedición de actas del estado civil de las personas, no distingue la gratuidad del registro del nacimiento, por lo que inconstitucionalmente le asigna un cobro.*
- ii. Al cobrar por el registro extemporáneo, ya sea de menores de seis meses a tres años de edad, o de tres a dieciocho años, asigna un cobro al registro del nacimiento atendiendo a la temporalidad del mismo, mientras que la norma constitucional no señala una temporalidad límite para hacer efectivo el derecho a la gratuidad del registro del nacimiento.*
- iii. Cobro por expedición y certificación de actas de nacimiento a domicilio, fuera de campañas y programas o fuera de horario de oficinas, en estos casos el legislador asigna un cobro por tomar registro del nacimiento justificándolo como gastos necesarios para el traslado o la transcripción de las constancias.*

- c) Todas estas distinciones y cobros resultan inadmisibles para el ejercicio del derecho fundamental a la identidad, pues para la satisfacción de este derecho siempre es necesario un elemento externo y ajeno al gobernado, que recae exclusivamente en el Estado, el asentar el nacimiento en los archivos del registro civil; y si la Constitución no distingue elemento alguno para justificar un cobro al registro del nacimiento, ni siquiera por concepto de gastos necesarios, resulta inconstitucional cualquier cobro que pretenda realizar el legislador secundario relacionado con el registro del nacimiento y con la expedición de la primer copia certificada del acta de nacimiento.*
- d) El Estado no puede cobrar el registro del nacimiento, alegando se trata de una medida válida para recuperar determinados gastos que se erogan para la consecución del registro; pues al reconocerse en la Constitución el derecho a la identidad, registro inmediato y gratuito del nacimiento y de la primer copia certificada del acta de nacimiento, el Estado Mexicano tiene la obligación de avalar el acceso a estos derechos fundamentales, por lo que no se trata de un servicio, sino de una garantía constitucional para hacer efectivo un derecho humano.*
- e) Así, no existe una distinción válida para que el legislador del Estado de Chihuahua reconozca la gratuidad del acto registral del nacimiento en otras leyes hacendarias municipales y no en las Leyes impugnadas.*

f) Al afectar el derecho humano al registro inmediato y gratuito del nacimiento, el legislador local también afecta o pone en situación de vulnerabilidad los derechos al nombre, a la nacionalidad, a la filiación, a la personalidad jurídica, entre otros, pues se trata de un presupuesto formal para la inclusión y desarrollo de estos derechos.

g) Estos cobros afectan en mayor medida a la población más marginada, que vive en áreas rurales, zonas remotas o fronterizas.

4. Artículos señalados como violados. La promovente señaló como violados los artículos 1 y 4 constitucionales, artículo segundo transitorio, del Decreto que reforma el artículo 4º constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, artículos 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículos 7 y 8 de la Convención sobre Derechos de los Niños.

5. Registro y turno. Por acuerdo de veinticinco de enero de dos mil dieciséis,² el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 6/2016, y turnarlo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que fungiera como instructora.

² *Ibíd.* Foja 125.

6. Admisión. La Ministra instructora por acuerdo de veintiocho de enero de dos mil dieciséis,³ admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtiera efectos la notificación del citado auto.

7. Informe del Poder Ejecutivo. El Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua rindió informe mediante escrito recibido el quince de febrero de dos mil dieciséis,⁴ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) Que era cierto que había promulgado y publicado las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis de los Municipios de Allende, de Buenaventura, de Galeana y de Ignacio Zaragoza, todos del Estado de Chihuahua.

b) Que el Congreso del Estado de Chihuahua fundó y motivó su actuación en la exposición de motivos que antecedió a la iniciativa y de los debates que se dieron durante el estudio, dictamen, discusión y aprobación.

8. Informe del Poder Legislativo. La Diputada Presidenta del Congreso del Estado de Chihuahua y el Titular de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y Vinculación Ciudadana del referido Congreso, rindieron informe mediante oficio S.P./87/2016 recibido

³ Ibídem. Fojas 126 a 128.

⁴ Ibídem. Fojas 151 a 153.

el veintidós de febrero de dos mil dieciséis,⁵ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal (*ibídem*, fojas 100 a 125) en el que manifestó, esencialmente, lo siguiente:

- a) *Que ante ese Congreso se presentaron los proyectos de leyes de ingresos de los Municipios de Allende, de Buenaventura, de Galeana y de Ignacio Zaragoza, los cuales siguieron el proceso legislativo, en el cual se respetó tanto el catálogo de conceptos, como la forma y cobro de los mismos que se presentó por los Municipios.*
- b) *Reconoce la importancia y trascendencia del derecho a la identidad, por lo que es primordial identificar a las personas a través del acta de nacimiento, en que se asiente de manera fidedigna su información básica, como lo es el nombre, apellidos, fecha de nacimiento, sexo, nacionalidad y el nombre de los padres*
- c) *Que en la actualidad existen personas que no son registradas, por lo que el Código Civil del Estado de Chihuahua, establece la obligación de los padres de declarar el nacimiento de sus hijos, dentro de los ciento ochenta días siguientes, al Registro Civil, también la obligación de los médicos, matronas o personas que hubieren asistido al parto, de dar aviso del nacimiento a dicho Registro dentro de los diez días siguientes y también prevé que en las poblaciones en las que no exista Registro Civil, el niño deberá ser presentado ante la autoridad*

⁵ *Ibídem*. Fojas 159 a 172.

administrativa que dará la constancia respectiva, que los interesados deberán llevar al Registro Civil para que se asiente el acta.

- d) Que estas medidas buscan garantizar que el Estado cumpla con su obligación de tutelar el derecho a la identidad de las personas.*
- e) De ahí, que exista la necesidad de establecer mecanismos tendentes a garantizar que los padres, como principales obligados de registrar el nacimiento de sus menores hijos, ocurran ante la autoridades competentes para cumplir con esa obligación.*

Lo que propició se estableciera en las Leyes de Ingresos impugnadas, contribuciones de carácter extra fiscal para fomentar el inmediato registro del nacimiento de los menores.

- f) Las normas impugnadas cumplen con lo dispuesto en el artículo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el registro del nacimiento del menor se encuentra exento de pago, únicamente se señalan costos para inhibir el registro extemporáneo, atendiendo a los plazos previstos en el Código Civil local.*
- g) Del mismo modo, el registro fuera del domicilio se cobra siempre que se realice fuera de campaña o que no esté justificado por la enfermedad del menor; por lo que si no hay una causa justificada para que la autoridad competente deba*

presentarse al domicilio del menor, sino que únicamente responde a la solicitud de los padres por conveniencia personal, la autoridad administrativa, al tratarse de un derecho, cobra los gastos que le genera trasladarse para poder prestar dicho servicio al particular, el cual si decidiera acudir a las oficinas correspondientes, bajo los lineamientos establecidos, obtendría de forma gratuita el registro correspondiente.

- 9. Recepción de informes, requerimiento y vista a las partes para la formulación de alegatos.** Mediante acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis⁶, se tuvo por presentado el informe solicitado al poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, por designados sus delegados y señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y se le requirió para que remitiera un ejemplar del periódico oficial del Gobierno del Estado en el que se publicaron las normas impugnadas, requerimiento que se tuvo por desahogado en auto de dos de marzo de dos mil dieciséis.⁷
- 10.** Por otra parte, mediante acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil dieciséis,⁸ se tuvo por presentado el informe solicitado al poder Legislativo del Estado de Chihuahua, por designados sus delegados y señalado domicilio para oír y recibir notificaciones. Asimismo quedaron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos por escrito.

⁶ Ibídem. Foja 154.

⁷ Ibídem. Foja 670.

⁸ Ibídem. Foja 571.

11. **Alegatos.** Por escritos presentados el diez⁹ y once¹⁰ de marzo de dos mil dieciséis, la Diputada Presidenta del Congreso del Estado de Chihuahua y el delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, formularon sus alegatos.
12. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil dieciséis,¹¹ se tuvieron por formulados los alegatos del Congreso del Estado de Chihuahua y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se cerró la instrucción para efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

II. CONSIDERACIONES

13. **Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta 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,¹² el artículo 1º de su Ley

⁹ Ibídem. Fojas 671 a 682.

¹⁰ Ibídem. Fojas 684 a 693.

¹¹ Ibídem. Foja 694.

¹² **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

Reglamentaria¹³ y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁴ toda vez que se plantea la posible contradicción entre de diversas disposiciones generales locales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

14. **Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁵ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
15. Las leyes de ingresos cuyas disposiciones se impugnan se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de

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.”

¹³ **“ARTICULO 1.** 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.”

¹⁴ **“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; (...)”

¹⁵ **“Artículo 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. (...)”.

diciembre de dos mil quince,¹⁶ por lo que el plazo de treinta días naturales para efectos del cómputo respectivo transcurrió del veintisiete de diciembre de dos mil quince al veinticinco de enero de dos mil dieciséis.

16. Luego, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de enero de dos mil dieciséis, debe estimarse oportuna su interposición.
17. **Legitimación.** La demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Luis Raúl González Pérez en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República.¹⁷
18. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que contraríen el orden constitucional.
19. Ahora bien, por lo que respecta a su Presidente, dicho funcionario cuenta con facultades para representar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con los

¹⁶ *Ibídem.* Fojas 580 a 669.

¹⁷ *Ibídem.* Foja 32.

artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹⁸ y 18, de su Reglamento Interno.¹⁹

20. Así, en el caso, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, de los Municipios de Allende, Buenaventura, Galeana e Ignacio Zaragoza, todos del Estado de Chihuahua, y si esos preceptos están inmersos en leyes de naturaleza estatal, es evidente que el organismo autónomo accionante tiene legitimación para impugnarlos.
21. **Procedencia.** La presente acción encuadra en el supuesto de procedencia previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además de que en la presente acción de inconstitucionalidad las partes no hicieron valer causas de improcedencia ni este Tribunal Pleno advierte que la actualización de alguna; por lo que procede el análisis de los conceptos de invalidez planteados por la actora.

¹⁸ “**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”

¹⁹ “**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. ESTUDIO DE FONDO

22. Para estudiar la problemática planteada, debe acudir 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.”

“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.²⁰

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 24.2²¹ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.
26. Obligación que también se prevé en la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los**

²⁰ 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.

²¹ **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.”.

Trabajadores Migratorios y de sus Familiares,²² la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29²³.

27. Lo mismo que por la **Convención sobre los Derechos del Niño,**²⁴ 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 7²⁵ y 8²⁶.
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 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

²² 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.

²³ **“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.”.

²⁴ 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.

²⁵ **“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.

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.”

²⁶ **“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.”

propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad;²⁷ 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”.²⁸

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. 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

²⁷ 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...”

²⁸ 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 objetivo 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.”

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.

32. 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.
33. **Ahora bien**, en el caso, el organismo autónomo accionante tilda de inconstitucionales, diversas disposiciones de las de la Tarifas Anexas a las leyes de ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, de los municipios de Allende, Buenaventura, Galeana y de Ignacio Zaragoza, todos pertenecientes al Estado de Chihuahua, mediante las que se establecen el pago de derechos, por inscribir, anotar o asentar el nacimiento de una persona, por la expedición de actas de nacimiento y por el registro extemporáneo, y el que sea a domicilio, fuera de campañas y de programas.
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 Allende.** En primer lugar, se estudian los numerales 2.1, en la porción normativa “nacimiento”, 2.11 y 2.12, del apartado II.6, de la Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio en mención, para el Ejercicio Fiscal 2016, que son del tenor siguiente:

Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el Ejercicio Fiscal 2016.

II.6 LEGALIZACIÓN DE FIRMAS, CERTIFICACIÓN Y EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS MUNICIPALES.	
<i>2. Actas y expedición de documentos:</i>	
2.1 Expedición de actas de: (<u>nacimiento</u>, matrimonio, divorcio y defunción)	88.00
2.11 Registro extemporáneo de niños de 6 meses a 3 años	5 SMG
2.12. Registro extemporáneo de 3 años a 18 años	10MG

36. Con base en una lectura integral del artículo transcrito se puede concluir que sí son inconstitucionales las fracciones impugnadas, por una parte, al contemplar el cobro por la expedición la primera copia certificada del acta de nacimiento y, por otra, al prever el cobro de un derecho por registro extemporáneo, siendo que el mismo ha quedado proscrito en el orden jurídico nacional, como se señaló anteriormente.
37. Por eso, resulta fundado el concepto de invalidez planteado en contra de los numerales 2.1, en la porción normativa “nacimiento”, 2.11 y 2.12, del apartado II.6, de la Tarifa Anexa a la Ley de

Ingresos del Municipio de Allende para el Ejercicio Fiscal 2016 y lo conducente es declarar su invalidez.

38. **B) Ley de Ingresos de la Municipalidad de Buenaventura.** Por otra parte, se analiza el inciso B), del numeral 4, de la fracción VII, de la Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio en comento para el Ejercicio Fiscal 2016, que es del tenor siguiente:

Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura para el Ejercicio Fiscal 2016.

VII.- LEGALIZACIÓN DE FIRMAS, EXPEDICIÓN Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS, POR CADA UNO.	
4).- POR ASENTAR CADA ACTA DE NACIMIENTO	
A) EN LAS OFICINAS	EXENTO
<u>B).- A DOMICILIO, FUERA DE CAMPAÑAS Y PROGRAMAS</u>	1,114.00

39. 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 (subinciso A)], ya que fuera de sus oficinas se contempla el cobro del registro a domicilio (subinciso B]).

40. De tal forma que si los subincisos A) y B) se leen de forma sistemática con el inciso 4) 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. En cambio, si quiere realizar éste fuera de sus oficinas, como se permite en esta legislación, la persona en cuestión deberá pagar los derechos previstos en los incisos impugnados.
41. En este sentido, en el subinciso B), 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 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 no puede considerarse como un costo para obtener el registro o la expedición de la primera acta de nacimiento.
42. Por lo tanto, resulta infundado el concepto de invalidez planteado en relación con el subinciso B), inciso 4), del artículo VII, de la Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Buenaventura para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.
43. **C) Ley de Ingresos del Municipio de Galeana.** En otro aspecto, se analiza el subinciso 4.1.3, de la Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de mérito, para el Ejercicio Fiscal 2016, que es del tenor siguiente:

**Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del
Municipio de Galeana para el Ejercicio Fiscal 2016.**

4.- LEGALIZACIÓN DE FIRMAS, CERTIFICACIÓN Y EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS MUNICIPALES.	
4.1.- <i>Por asentar cada acta de nacimiento</i>	
4.1.1. <i>En las oficinas</i>	<i>EXENTO</i>
<u>4.1.3.- A domicilio, fuera de campañas</u>	1,114.00

44. Con base en una lectura integral del artículo transcrito –*lo mismo que en el caso de la ley de ingresos anterior*- se concluye que el numeral 4, que contiene el subinciso impugnado se debe leer de forma sistemática con el primer párrafo del propio artículo y con el subinciso 4.1.1., 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.
45. Por este motivo, también en la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Galeana, el cobro de los derechos impugnados se debe entender por concepto de traslado 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.

46. D) **Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza.**

Finalmente, se procede al análisis de los incisos 18.2 y 18.3, de la Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio en mención para el Ejercicio Fiscal 2016, que son del tenor siguiente:

Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza para el Ejercicio Fiscal 2016.

<i>18.- Otros documentos oficiales (Actas de nacimiento exento el día 09 de mayo, actas de matrimonio exento el día 14 de febrero de 2016) esto aplica una sola acta por persona, actas de defunción, actas de inexistencias.</i>	<i>90.00</i>
<u><i>18.2.-Registros extemporáneos.</i></u>	<i>300.00</i>
<u><i>18.3.- Inscripción de nacimiento.</i></u>	<i>500.00</i>

47. De la lectura de las anteriores disposiciones, se advierte atentan contra del derecho a la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva – como ocurrió en el caso de las disposiciones del Municipio de Allende- al contemplar tanto el cobro de derechos por la sola inscripción del nacimiento, como por el registro extemporáneo; por lo que resultan inconstitucionales.

IV. EFECTOS.

48. 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,²⁹ procede declarar la invalidez de las siguientes disposiciones:

- a) Los numerales 2.1, en la porción normativa “nacimiento”, 2.11 y 2.12, del apartado II.6, **de la Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis.**
- b) Los incisos 18.2 y 18.3, **de la Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis.**

Asimismo, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 en relación con el artículo 73, ambos de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno considera que la invalidez decretada debe hacerse extensiva al primer párrafo del **artículo 18 de la Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis**, en la parte que señala “**Actas de nacimiento exento el día 09 de mayo,**”, no obstante que la misma no fue impugnada.

²⁹ **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.

Lo anterior, toda vez que condiciona la gratuidad de la primera copia certificada del acta de nacimiento a que se solicite el día nueve de mayo, gratuidad que no puede estar sujeta a ninguna condición.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis jurisprudencial **P./J. 53/2010**, de rubro siguiente: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.”³⁰

- c) Con fundamento en la fracción IV del artículo 41 en relación con el artículo 73, ambos de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno considera debe declararse por extensión la invalidez del fracción VII, numeral 4, inciso c), de la Tarifa Anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis.**

³⁰ “Texto: Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de “invalidación directa”, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de “invalidación indirecta”, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.”

d) Con fundamento en la fracción IV del artículo 41 en relación con el artículo 73, ambos de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno considera debe declararse por extensión la invalidez **del numeral 4, subinciso 4.1.2 de la Tarifa Anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis.**

49. La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.
50. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se reconoce la validez de la fracción VII, numeral 4), inciso B), de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, así como del numeral 4, inciso 4.1.3, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana, ambas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

TERCERO. Se declara la invalidez de la fracción II.6, numerales 2.1, en la porción normativa “nacimiento”, 2.11 y 2.12,

de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, así como de los incisos 18.2 y 18.3, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, ambas del Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis.

CUARTO. Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, del numeral 18, en la porción normativa “Actas de nacimiento exento el día 09 de mayo”, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, de la fracción VII, numeral 4), inciso C), de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, y del numeral 4, inciso 4.1.2, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

QUINTO. 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 Chihuahua, en términos del apartado IV de esta resolución.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 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 Allende, Ignacio Zaragoza, Buenaventura y Galeana, todos del Estado de Chihuahua 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, 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 apartados I y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones. La señora Ministra Luna Ramos estuvo ausente durante esta votación.

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 apartado III, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de la fracción VII, numeral 4), inciso B), de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, así como del numeral 4, inciso 4.1.3, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana, ambas del Estado de Chihuahua, 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. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

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 por la invalidez de la totalidad del texto de los preceptos impugnados, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez de la totalidad del texto de los preceptos impugnados, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la fracción II.6, numerales 2.1, en la porción normativa “nacimiento”, 2.11 y 2.12, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, así como de los numerales 18.2 y 18.3, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, ambas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

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 apartado IV, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de la fracción VII, numeral 4), inciso C), de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, y del

numeral 4, inciso 4.1.2, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana.

Se aprobó por mayoría de diez 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 y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del numeral 18, en la porción normativa “Actas de nacimiento exento el día 09 de mayo”, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

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, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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.

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

MINISTRO PRESIDENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

MINISTRA PONENTE

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la resolución dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2016, fallada el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en la que se resolvió: **PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez de la fracción VII, numeral 4), inciso B), de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, así como del numeral 4, inciso 4.1.3, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana, ambas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis. **TERCERO.** Se declara la invalidez de la fracción II.6, numerales 2.1, en la porción normativa “nacimiento”, 2.11 y 2.12, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, así como de los incisos 18.2 y 18.3, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, ambas del Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis. **CUARTO.** Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, del numeral 18, en la porción normativa “Actas de nacimiento exento el día 09 de mayo”, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, de la fracción VII, numeral 4), inciso C), de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, y del numeral 4, inciso 4.1.2, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. **QUINTO.** 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 Chihuahua, en términos del apartado IV de esta resolución. **SEXTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 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 6/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En sesión celebrada el veintiocho 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 Allende; Buenaventura; Galeana, e Ignacio de Zaragoza, todos del Estado de Chihuahua, que establecen el cobro de derechos por el registro de nacimiento, la expedición de la primera copia del acta respectiva y el registro fuera de la oficina del registro civil.

Presento este voto para exponer las razones por las cuales, si bien comparto el sentido del fallo en cuanto a la declaratoria de invalidez de los numerales 2.1, 2.11 y 2.12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende¹ y de los incisos 18.2 y 18.3 de la Ley de Ingresos de Ignacio de Zaragoza², me manifesté en contra de reconocer la validez del inciso b), numeral 4, de la fracción VII de la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura³, así como del subinciso 4.1.3 del numeral 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana⁴.

¹ **II.6 Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales.**

2. Actas y expedición de documentos:

2.1 Expedición de actas de: (nacimiento, matrimonio, divorcio y defunción): \$88.00

2.11 Registro extemporáneo de niños de 6 meses a 3 años: 5 SMG

2.12 Registro extemporáneo de 3 años a 18 años: 10 SMG

² 18. Otros documentos oficiales (Actas de nacimiento exento el día 09 de mayo, actas de matrimonio exento el día 14 de febrero de 2016) esto aplica una sola acta por persona, actas de defunción, actas de inexistencias: \$90.00

18.2 Registros extemporáneos: \$300.00

18.3 Inscripción de nacimiento: \$ 500

³ **VII. legalización de firmas, expedición y certificación de documentos, por cada uno.**

4) Por **asentar** cada acta de nacimiento

a) En las oficinas: Exento

b) A domicilio, fuera de campañas y programas: \$1,114.00

⁴ **4. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales.**

4.1 Por **asentar** cada acta de nacimiento

A. Razones de la mayoría

En el tema que interesa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteaba que el inciso b), numeral 4, de la fracción VII de la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, así como el subinciso 4.1.3 del numeral 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana, vulneraban el derecho a la identidad y a la gratuidad del acto registral de nacimiento, en tanto establecen el cobro del registro cuando éste es realizado fuera de la oficina del registro civil.

La mayoría de los Ministros consideró que dichos artículos se limitan a establecer el cobro de derechos por *servicios públicos adicionales* a la inscripción y a la expedición del acta de nacimiento – como es el registro del nacimiento a domicilio– 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 los preceptos.

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

4.1.1 En las oficinas: Exento

4.1.3 A domicilio, fuera de campaña: \$1,114.00

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2016

sociedad y, en tal sentido, comprende varios derechos que contribuyen a hacerla singular e identificable⁵.

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 Estado⁶.

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 3⁷, el derecho al nombre en su artículo 18⁸, y el derecho a la nacionalidad en el artículo 20⁹. Más aún, la Convención no sólo obliga a respetar tales derechos, sino que

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ **Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

⁸ **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.

⁹ **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.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2016

impone el compromiso de adoptar las medidas necesarias para garantizarlos y hacerlos efectivos, lo que implica el derecho de inscripción después del nacimiento¹⁰.

Por su parte, el derecho al registro del nacimiento encuentra referencia explícita en el numeral 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹; en el artículo 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹², y en los artículos 7¹³ y 8¹⁴ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ **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 6/2016

Ahora, en cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano¹⁵, 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 certificada del acta deben ser gratuitos, al establecerse expresamente la exención del cobro de derechos.

¹⁵ 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.”

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2016

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 jurídica¹⁶. 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 ejercicio¹⁷, 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 ley¹⁸. 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 siguiente¹⁹:

“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**

¹⁶ 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.

¹⁷ Para la distinción entre derechos básico y derechos derivados ver Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford, 1986, p. 168-170.

¹⁸ 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

¹⁹ 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 6/2016

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 4º 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 derecho²⁰. 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 derecho²¹, 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 mecanismos que permitan que el ejercicio de este derecho sea accesible en términos jurídicos, económicos y geográficos²².

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² *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.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2016

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 educación²³. 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 impunidad²⁴.
- **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 los niños indígenas, incluidos los que residen en zonas apartadas²⁵.
- **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

²³ Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 9 Los derechos de los niños con discapacidad, CRC-GC-9, párrafo 35.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2016

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 muerte²⁶.

- **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 derechos²⁷.
- **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 otros²⁸.

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

²⁶ Comité de los Derechos de los Niños, Observación General 3 El VIH/SIDA y los derechos del niño, CRC-GC-3, p. 32.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

de difícil acceso, y respondiendo de manera flexible a las circunstancias particulares de las familias.

III. 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, 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”*²⁹, es decir, el texto del artículo 4º 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.

²⁹ 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 209” 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 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.”**

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2016

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, el inciso b), numeral 4, de la fracción VII de la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, así como el subinciso 4.1.3 del numeral 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana establecen un cobro por el registro de nacimiento a domicilio, cuando este se realiza fuera de campañas registrales.

Como puede verse los preceptos impugnados establecen supuestos en los que se exige el cobro de derechos por el registro de nacimiento a domicilio **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 en los municipios en supuestos distintos al registro en las oficinas respectivas, 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

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2016

circunstancias especiales del caso, **por lo que nos encontramos ante normas cuyo ámbito resulta sobre inclusivo**³⁰.

Por ejemplo, podemos pensar, entre otros casos, en mujeres indígenas que deben trasladarse desde zonas rurales apartadas de las oficinas del registro civil, y que enfrentan obstáculos de índole geográfico y económico para llevar a cabo la inscripción del nacimiento. 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.

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.

³⁰ Bayón, Juan Carlos, "Sobre la racionalidad de dictar y seguir reglas", *Doxa* 19 (1996), p. 143 a 162.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2016

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 público³¹, 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 constituye un servicio gratuito que, si bien es un derecho por su propio pie, cumple una función de garantía del derecho a la identidad³² 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 del inciso b), numeral 4, de la fracción VII de la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, así como del subinciso 4.1.3 del numeral 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana

³¹ 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.

³² 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 6/2016**

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA