

**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, Luis Marcelo Vega Robledo, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959, 1220222, y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones al licenciado Moisés Israel Flores Pacheco, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Diana González Gómez, Cinthia Paola Rangel Rojas, Giovanna Gómez Oropeza, Norma Nayeli Sandoval Moreno y César Balcázar Bonilla; 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 Baja California.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Baja California.

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

A. Artículo 16, Apartado A, inciso f), así como el inciso i) de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, del Estado de Baja California;

B. Artículo 24, numeral I), Apartado A), inciso d), así como Apartado B), inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, del Estado de Baja California;

C. Artículo 16, Apartado A, inciso g) de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, del Estado de Baja California;

D. Artículo 33, Apartado A, inciso b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, del Estado de Baja California.

Todas las normas publicadas en el número especial de fecha 31 de diciembre de 2016, del Periódico Oficial del Estado de Baja California.

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 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 leyes ingresos para diversos municipios del Estado de Baja California.

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 fueron publicadas en el Número Especial del Periódico Oficial del Estado de Baja California, el día 31 de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para presentar la acción corre del domingo 1° de enero de 2017 al lunes 30 de enero de 2017. 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:

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(...).”

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. Introducción.

El día 29 de enero de 2016, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez, promovió demanda de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos y porciones normativas dentro de las que se establecían cobros directos por la expedición de las primeras copias certificadas que acreditaran el registro del nacimiento, al de un cobro por concepto de registro extemporáneo de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito y Tecate, todos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2016.

Lo anterior en virtud de considerar a dichos preceptos inconstitucionales y trasgresores de los derechos humanos a la identidad, a ser registrado de manera inmediata al nacimiento, a la gratuidad del registro de nacimiento, así como a la obligación de garantía del Estado y al principio *pro persona*. Dicha demanda dio origen a la formación del expediente 10/2016, radicado bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

En consideración a los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como lo expuesto por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, el día 28 de noviembre de 2016, el Pleno de esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió fallo en la acción de inconstitucionalidad 10/2016, estableciendo que los artículos impugnado eran inconstitucionales al no apegarse al respeto del derecho humano de identidad por establecer cobros en función de una temporalidad, misma que no está establecida en la Constitución Federal.

En la presente demanda de inconstitucional, destaca un escenario similar al descrito, en razón de que el día 31 de diciembre de 2016, se publicaron las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ensenada, Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate, para el ejercicio fiscal 2017, en las que se incluyen cobros por el registro extemporáneo del nacimiento.

De igual modo destaca que de las Leyes de los 4 Municipios en mención, 3 de ellos (Ensenada, Playas de Rosarito y Tecate) fueron impugnados dentro de la **acción de inconstitucionalidad 10/2016 y fueron declaradas inconstitucionales.** Sin embargo y a pesar de ser tildadas de inconstitucionales, el legislador reitera su intención de cobrar el registro extemporáneo del nacimiento, con lo cual se incurre en una violación directa a lo dispuesto por la Constitución Federal.

En consecuencia, las normas motivo de la presente acción de inconstitucionalidad, deben ser estudiadas como nuevos actos legislativos, toda vez que cumplen con los criterios establecidos por ese H. Tribunal Pleno para ser considerados como tal, en virtud de que se tratan de leyes de ingresos para el ejercicio fiscal 2017.

Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, del Estado de Baja California

“Artículo. 16.- Los Derechos por servicios que preste que preste el Registro Civil, serán pagados por el usuario sujetándose a la siguiente:

**TARIFA
UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN
(UMA) VIGENTE**

A.- NACIMIENTOS:

a)...e)

f) Registro de nacimientos fuera del término de 6

meses.....4.00 UMA

- g)...h)
- i) Registro de nacimientos de personas nacidas fuera del Municipio, **después de 6 meses**.....8.00 UMA
- j)...n)”

Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, del Estado de Baja California

“Artículo. 24.- Los Derechos por servicios que prestan las Oficialías del Registro Civil, serán pagados por los usuarios, sujetándose a la siguiente:

TARIFA

UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE

I.- NACIMIENTOS

A).- Registro de menores de cinco años de edad (ordinarios):

- a)...c)
- d).- Ocurridos fuera del municipio.....3.50 VECES

B).- Registro de nacimientos después de los primeros cinco años de edad (extemporáneos):

- a) **Nacimientos. Registro después de los primeros cinco años de la fecha de nacimiento.....2.75 VECES**

b)...c)...

C)...

Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, del Estado de Baja California

“Artículo 16.- Los Derechos por servicios que preste el Registro Civil, serán pagados por los usuarios, sujetándose a la siguiente:

TARIFA

UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE

A.-NACIMIENTOS

- a)...f)

g) Registro de nacimientos y reconocimientos
fuera del término de 180 días.....2.00 VECES
h)...k)..."

**Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, del Estado
de Baja California**

“Artículo 33.- Los derechos por servicios que preste el Registro Civil, serán pagados por los usuarios, sujetándose a la siguiente:

TARIFA

IMPORTE PESOS

A.- NACIMIENTOS:

a)...

b) Registro dentro de la oficina en horas hábil es mayor

a cinco años cumplidos.....\$800.40

c)...h)

i)...j)

Los incisos..."

X. 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 de 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.”*

XI. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. Los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos del Municipio de Ensenada; de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana; de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito; y de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, todas del Estado de Baja California, trasgreden el derecho humano a la identidad y a la gratuidad en la emisión de la primera acta de nacimiento, consagrado en el artículo 4°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer tarifas por declarar el nacimiento fuera de los términos estipulados en la propia ley, lo que se configura como un cobro por realizar una declaración extemporánea del nacimiento, lo cual desincentiva el registro oportuno y el cumplimiento del derecho a la identidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4° párrafo octavo consagra lo 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.”

El texto anterior es resultado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha diecisiete de junio del año dos mil catorce, por medio de la cual se reconoce el derecho humano a la identidad, a la inmediatez del registro y la gratuidad en la emisión de la primera acta de nacimiento.

Con dicha reforma se elevó la protección de estos derechos a rango constitucional, buscando armonizar el contenido de la Constitución Federal con los tratados internacionales firmados y ratificados por México, que reconocen el derecho a la identidad de la que gozan todas las personas sin distinción.

Por tanto, para dar cumplimiento a dicha protección, era menester establecer que la inscripción en el registro civil del nacimiento y la emisión de la primera

acta fueran de manera gratuita, reconociendo a la persona como sujeto de derechos frente al Estado, que en conjunto con los tratados internacionales, permiten brindar la mayor protección y reconocimiento de los derechos humanos inherentes al ser humano.

En virtud de que el derecho humano a la identidad se encuentra ligado con el goce y ejercicio de diversas prerrogativas, el reconocimiento de éste a través de la expedición gratuita de la primera acta de nacimiento, ya sea que se inscriba desde que nace la persona o de manera posterior, permite a la persona el acceso a éstas, como son el reconocimiento a la personalidad jurídica, el nombre, la nacionalidad y la filiación.

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 el orden constitucional mexicano se 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.** El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos.
- D.** La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

A su vez para la materialización de ese 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 4° 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 del Distrito Federal, 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, aunque las normas fiscales locales reconozcan exenten del cobro del registro de nacimiento y del costo de la primera acta de nacimiento, el derecho a la gratuidad del registro de nacimiento se ve inhibido para aquellas personas que realicen ese registro fuera del plazo que señala ley, lo que desincentiva el registro de las personas, a causa de evitar una sanción de tipo económico.

Resulta importante destacar que el tema que ahora se expone, sobre la constitucionalidad de las tarifas por registro extemporáneo, ha sido ya resuelto por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de las **acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016, y 36/2016**, promovidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y falladas los días 22 y 28 de noviembre de 2016, en las cuales se declaró la invalidez de las disposiciones normativas que establecían un cobro por el registro extemporáneo, lo que implica un cobro indirecto por la expedición de la primera acta de nacimiento después de la temporalidad establecida por la ley.

En la discusión de esas acciones, se estableció que aunque la imposición de la tarifa por registro extemporáneo pudiese perseguir un fin considerado legítimo, es decir, incentivar a los padres a que declaren el nacimiento de sus hijos de

manera inmediata al nacimiento, esto implica un costo de inscripción y de expedición del acta, puesto que se cobraría a los padres por haberlo hecho fuera del plazo legal establecido, con la consecuencia de desincentivar a los padres a que ocurran a hacer el registro de sus menores.

Es importante señalar que el legislador del Estado pierde de vista la finalidad que persigue la reforma constitucional de diecisiete de junio del año dos mil catorce, al artículo 4° al establecer la gratuidad del registro de las personas, garantizando así el derecho a la personalidad, identidad y filiación, ya que al establecer cobro por registro extemporáneo para quienes tienen la obligación de llevar a los nacidos al registro, se desnaturalizan dichos fines constitucionales, todo ello en perjuicio del interés superior del menor.

El Poder Legislativo del Estado de Baja California al establecer una tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, está introduciendo una nueva manera de determinar un pago por el registro de nacimiento, que deviene en dos consecuencias: la primera, un cobro directo al registro y expedición de la primera acta de nacimiento y, la segunda, desincentiva a los padres a que acudan a hacer el registro de sus menores ante el cobro instituido, constituyendo así obstáculos reales para la mayoría de los mexicanos para poder tener acceso a la obligación constitucional del Estado de garantizar el derecho a la identidad.

La tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento es un cobro carente de justificación constitucional y que afecta el derecho humano a la identidad, que además crea obstáculo que impiden la realización efectiva del cumplimiento de la obligación de la garantía que la Constitución y los Tratados Internacionales imponen en al Estado para asegurar el derecho a la identidad.

Resulta inadmisibles la aplicación de cualquier cobro por la solicitud al Estado de tomar nota del nacimiento de una persona, pues el registro de nacimiento es el ejercicio de un derecho fundamental que está 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 la temporalidad en que las personas pretenden realizar el registro de nacimiento de manera oportuna.

Es impropio cualquier cobro, en razón de que la Constitución Federal reconoce la gratuidad de ese derecho expresamente y no autoriza excepción alguna a la misma. Por tanto la gratuidad del registro de nacimiento debe ser entendida 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 del Estado; 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 registro 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.

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 que incentiva la consecución de dicha finalidad, pues se insiste que la Norma Suprema reconoce que el derecho de identidad, el registro inmediato, la gratuidad de ese registro y de la primera acta de nacimiento, se tratan de obligaciones para el Estado, el cual se encuentra impuesto a avalar esos accesos como derechos fundamentales, por tanto no se trata de un servicio del Estado sobre el que se pueda aplicar cobro o contribución alguna, sino de la garantía constitucional para hacer efectivo un derecho humano.

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 documento 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.

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 contra-argumentaciones 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”¹

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 la norma legal que se combate.

Resulta procedente señalar que al reiterar el legislador la intención de cobrar el registro extemporáneo del nacimiento se incurre en una violación directa a lo dispuesto por la Constitución Federal y, adicionalmente, a lo deducido de las discusiones de ese Máximo Tribunal, de las que se desprende que se deben tomar como inconstitucionales al establecer temporalidades no previstas en el Pacto Federal.

No obstante, que existen precedentes de aplicabilidad directa al caso, es menester destacar que el incumplimiento de acatar las disposiciones constitucionales en materia de reconocimiento del derecho a la identidad, recae

¹ Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

directamente en la vulneración de los derechos humanos inherentes a la persona y que le son reconocidos en función de la identidad de que se le dota al ser inscrita en el registro civil, con lo cual accede a tener un nombre, una filiación, una nacionalidad, derechos que le permiten obtener el amparo del Estado y salir de un campo de desamparo a la luz de la ley que la coloca en un estado de extrema vulnerabilidad.

En virtud de todo lo anterior, las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ensenada, Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate, todas del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal 2017, representan un desacato directo a la Constitución y a los derechos fundamentales, así como a la protección efectiva del derecho a la identidad, **por establecer un cobro al registro de nacimiento extemporáneo.**

Por las razones expuestas es que se solicita la invalidez de las normas impugnada, 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 ordenamientos impugnados, publicados en los Decretos sin número, en el Número Especial del Periódico Oficial del Estado de Baja California, el día 31 de diciembre de 2016.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales los ordenamientos 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.

A N E X O 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. De los Periódicos Oficiales del Estado de Baja California del día treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis que contienen el Decreto por el que se expide la norma impugnada (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 los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 30 de enero de 2017.

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

RFPS