

**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 Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, 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, Rosaura Luna Ortíz, Jorge Luis Martínez Díaz y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959, 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, Coral Reyes Hernández, Cinthia Paola Rangel Rojas, Giovanna Gómez Oropeza 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, así como 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 Chihuahua.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua.

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

Artículo 56, primer párrafo del Código Civil del Estado de Chihuahua publicado mediante el Decreto número LXV/RFCLC/0266/2017 I P. E del Periódico Oficial del Estado de Chihuahua del día 22 de febrero de 2017.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1° y 4°, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo transitorio segundo, del decreto que reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 17 de junio de 2014.
- Artículos 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículo 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

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

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 56, primer párrafo del Código Civil del Estado de Chihuahua publicado mediante el Decreto número LXV/RFCLC/0266/2017 I P. E del Periódico Oficial del Estado de Chihuahua del día 22 de febrero de 2017.

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, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el día 22 de febrero de dos mil diecisiete, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 23 de febrero de dos mil diecisiete, al viernes 24 de marzo de dos mil diecisiete.

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. Procedencia:

Se hace especial hincapié en que el artículo impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad reúne los dos aspectos que este Supremo Tribunal estableció para considerar que estamos ante un nuevo acto legislativo, a saber:

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

Referente al primer aspecto, la reforma al artículo 56 primer párrafo del Código Civil del Estado de Chihuahua, cumplió con las diferentes etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el día 22 de febrero de 2017, mediante el Decreto número LXV/RFCLC/0266/2017 I P. E.

Mientras que respecto del segundo aspecto, consistente en que la modificación debe ser sustantiva o material, se actualiza porque existen verdaderos cambios normativos que modifican la trascendencia, el contenido y el alcance del precepto.

En el caso que nos ocupa, la reforma al artículo impugnado es de trascendencia toda vez que dicho cambio introduce un nuevo valor económico

al monto de la sanción que la norma prescribe para el caso del registro extemporáneo. El precepto que nos ocupa tiene por única finalidad señalar la sanción a las personas que estando obligadas a declarar el nacimiento, lo hagan fuera del término fijado por la ley. De modo que es una norma prohibitiva y de sanción.

La reforma al artículo combatido responde al proceso de desindexación del salario mínimo, consistente en la desvinculación de éste último como unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, y en acatamiento al decreto de reforma constitucional de 26 de enero del 2016. En virtud de lo anterior se integra en la legislación una nueva figura llamada “Unidad de Medida y Actualización” la cual se toma como la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales y locales.

Es así que al modificarse el monto de la sanción consistente en multa por registro extemporáneo de la medida de salario mínimo a la Unidad de Medida y Actualización, existe un cambio sustantivo, pues se afecta el valor económico de la sanción.

En tal sentido, las normas impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad, deben ser estudiadas como un nuevo acto legislativo, en términos del principio de autoridad formal de la ley y declarar, conforme a lo solicitado, la invalidez del precepto impugnado.

X. Introducción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º 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 17 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.

Conviene destacar también la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”. Documento de gran relevancia por los compromisos internacionales que recoge, entre ellos el de poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema de aquí a 2030. El documento, como fruto del consenso de la racionalidad internacional, señala que la pobreza no solo se caracteriza por una falta de ingresos para garantizar unos medios de vida sostenibles, sino también por la exclusión social

Por tanto, para dar cumplimiento al derecho a la identidad como acceso a otros derechos, es menester establecer que la inscripción en el registro civil del nacimiento y la emisión de la primera acta sea 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.

Sin embargo, las circunstancias socioeconómicas de la mayoría de la población en el país, la falta de conocimiento y ejercicio de una cultura del registro, se materializan en verdaderas y graves limitaciones a la garantía del derecho a la identidad, por lo que se impone al Estado la obligación de diseñar e implementar políticas públicas tendentes a asegurar el registro de todos los nacimientos.

En oposición a lo anterior, el artículo 56 primer párrafo del Código Civil para el Estado de Chihuahua representa un desacato directo a la Constitución y a los derechos fundamentales, así como a la protección efectiva del derecho a la identidad, por las razones que se expresan en el relativo concepto de invalidez. El precepto impugnado contenido en el Código Civil para el Estado de Chihuahua, dispone lo siguiente:

“Artículo 56.- Los personas que, estando obligadas a declarar el nacimiento lo hagan fuera del término fijado, serán sancionadas por el jefe de la oficina con una multa de una a diez veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, atendiendo las circunstancias de cada caso. (...)”

XI. Marco Constitucional y Convencional.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

.“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse,

salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

“Artículo 4° (...)

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. (...).”

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

SEGUNDO. *A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.”*

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 3. *Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica.*
Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.”

“Artículo 18. *Derecho al Nombre.*
Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 24.
1. *Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.*
2. *Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.*
3. *Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.”*

Convención sobre los Derechos del Niño.

“Artículo 7.
1. *El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.*
2. *Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.”*

“Artículo 8.

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

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

XII. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 56 primer párrafo del Código Civil del Estado de Chihuahua, transgrede el derecho humano a la identidad consagrado al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al oponerse a la obligación de garantía del Estado de gratuidad del registro de nacimiento, toda vez que establece una sanción por registro extemporáneo.

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 4°, 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, a través de un cobro indirecto que se materializa en una sanción consistente en multa, 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 multas por registro extemporáneo, ha sido ya resuelto por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro

de la acción de inconstitucionalidad 7/2016, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y fallada el 22 de noviembre de 2016, en la cual 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 el legislador local.

En la discusión de esa acción, se estableció que la Ley de ingresos del Municipio de Matehuala, que creaba una sanción al padre y a la madre que, estando obligados a declarar el nacimiento, lo hacen fuera del término fijado, serían sancionados con una multa correspondiente de hasta un día de salario mínimo porque ser un registro extemporáneo.

Así, ese Tribunal Pleno reconoció que aunque la imposición de la multa 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 indirecto de inscripción y de expedición del acta, puesto que será gratuita la inscripción y el acta pero –finalmente– sancionaría a los padres por haberlo hecho fuera del plazo legal establecido, con las dos consecuencias: primero, se mantiene este registro llamado extemporáneo y, segundo, porque también va a desincentivar a los padres a que ocurran a hacer el registro de sus menores ante la posibilidad de ser sancionados con una multa por parte de las autoridades.

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 sanciones para quienes tienen la obligación de llevar a los nacidos al registro desnaturaliza dichos fines constitucionales, todo ello en perjuicio del interés superior del menor.

El Poder Legislativo del Estado de Chihuahua al modificar el artículo 56 primer párrafo del Código Civil de esa entidad está introduciendo una nueva manera de determinar la cuantía del pago de una sanción por registro extemporáneo, que deviene en dos consecuencias: la primera, puede ser vista como un cobro indirecto 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 la posibilidad de ser sancionados con una multa por parte de las autoridades, 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.

Si bien es cierto que la sanción pecuniaria contenida en el artículo impugnado no se establece en una ley hacendaria o un código financiero, sino que se introdujo en el Código Civil del Estado, esto no deja de ser un cobro carente de justificación constitucional y que afecta el derecho humano a la identidad, pues al imponerse una multa por registro extemporáneo, lo cierto es que se crean obstáculos que impiden la realización efectiva del cumplimiento de la obligación de la garantía que la Constitución y los tratados internacionales imponen al Estado para asegurar el derecho a la identidad.

La norma señalada se considera violatoria de la Constitución al establecer un cobro de manera indirecta al registro de nacimiento, lo que se traduce en la afectación indubitable al derecho a la identidad, al registro inmediato, a la gratuidad del registro de nacimiento, y a la obligación estatal de garantía de tales derechos, toda vez que por el registro de nacimiento declarado fuera del término fijado en el artículo 56 del Código Civil del Estado de Chihuahua se hace un cobro que la Norma Suprema no reconoce.

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 una multa que pretende obligar a las personas a 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 entendido como una prerrogativa universal, que es de accesibilidad directa e inmediata, en la que no puede tolerarse el cobro de ningún concepto por la ejecución de un acto, que en el fondo es una obligación de garantía del Estado para asegurar el derecho a la identidad.

El registro de nacimiento debe ser entendido como un derecho que para su efectividad necesita de una actuación por parte de la autoridad, dicha actuación se resume a una obligación de reconocimiento en los 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.

Sobre el tema de la identidad de los niños, ese Tribunal se ha pronunciado con anterioridad, sin atender directamente las cuestiones de la gratuidad del registro de nacimiento, pero si para decir que de dicha prerrogativa, se desprenden a su vez, diversos derechos del menor. Se cita para ilustrar la

tesis 1a. CXVI/2011, emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Septiembre de 2011, Novena Época, Materia Constitucional, página 1034, del rubro y texto siguientes:

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

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

“DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. SU CONTENIDO. El artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por el Estado Mexicano y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991) dispone

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

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

1. La universalidad: entendida como el aseguramiento a toda persona del acceso al registro de su nacimiento en el territorio nacional, independientemente de su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o cualquier otra circunstancia.

2. La gratuidad: que se refiere a la eliminación del cobro de cualquier tarifa oficial o extra oficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se da de manera oportuna o tardía.

3. La oportunidad: se refiere a la aspiración de que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

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

El registro de nacimiento es un derecho humano, así reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. En este último documento, se debe poner especial énfasis pues destaca el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño indica que *“el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”*. Por su parte, el artículo 8 manifiesta que *“los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (...)”*.

Ahora bien la problemática descrita, puede afectar en mayor medida a los niños y niñas que pertenecen a la población más marginada: niños y niñas indígenas; migrantes o hijos e hijas de migrantes; que viven en áreas rurales, zonas remotas o fronterizas, entre otros. Esto es así porque las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son diversas a nivel

legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno. De entre ellos destacan los costos asociados al registro y emisión del acta de nacimiento como una importante limitante, sobre todo para las personas con mayor marginación social. Por eso en determinados casos para muchas personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del registro civil a realizar el trámite correspondiente se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que incumple la obligación de garantía.

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

En este sentido, la obligación de garantizar implica, según la Corte Interamericana de Derechos humanos, el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

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

existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”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.

Por las razones expuestas es que se solicita la invalidez de la norma impugnada, pues resulta 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.

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

XIII. 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 del artículo 56 primer párrafo del Código Civil para el Estado de Chihuahua, publicado el día 22 de febrero de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el ordenamiento impugnado, 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.

XIV. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de la dignidad de las personas en el caso concreto el derecho a la identidad, a la inmediatez del registro y la gratuidad en la emisión de la primera acta de nacimiento. Ello con el ánimo decidido a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16. 9, la cual es “*De aquí a 2030, proporcionar acceso a*

una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.”²

Es así como el derecho a la identidad es importante, pues al reconocerse este, se permite acceder a otros derechos, lo que posibilitara tener una mejor calidad de vida. Es decir, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, mediante el registro de nacimiento, consolida la dignidad de las personas. Por lo que con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” en la que nuestro país está comprometido para mayor dignidad de las personas.

ANEXOS

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

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

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Chihuahua del día 22 de febrero de dos mil diecisiete en el que se reforma la norma impugnada (Anexo dos).

² Página 29/40 de la A/RES/70/1

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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la disposición legal impugnada.

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2017.

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

RFPS