

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

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

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

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia simple 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, Alcaldía 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 Ortiz, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; 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 referida 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 legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. **Órgano Legislativo:** Congreso de la Ciudad de México.

B. **Órgano Ejecutivo:** Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

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

Artículo 28, párrafo tercero, en la porción normativa “a excepción de las personas mayores de 60 años, de conformidad con lo previsto en el artículo 92, numeral 1 de la presente Ley”, de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, publicada mediante Decreto sin número en la Gaceta Oficial de esa entidad el 8 de febrero de 2019, precepto que a la literalidad establece:

*“**Artículo 28.** El derecho a la identidad consiste en el reconocimiento jurídico y social de toda persona como sujeto de derechos, responsabilidades, de su pertenencia a una nación, un territorio, una sociedad y una familia. Es una condición necesaria para preservar, tanto la dignidad individual, como colectiva de las personas.*

Toda persona, grupo o comunidad tienen, según corresponda, derecho al nombre y a los apellidos, a su propia imagen y reputación, así como al reconocimiento de su identidad y personalidad jurídica.

*El registro de las personas se realizará de manera inmediata a su nacimiento. El Gobierno de la Ciudad, por conducto del Registro Civil, expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento; **a excepción de las personas mayores de 60 años, de conformidad con lo previsto en el artículo 92, numeral 1 de la presente Ley.**”*

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1°, 4°, párrafo octavo, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo transitorio segundo del decreto que adicionó un párrafo octavo al citado precepto 4°, publicado el 17 de junio de 2014.
- Artículos 3, 9 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 15, 16 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la identidad.
- Derecho a la gratuidad del registro de nacimiento.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Obligación del Estado de garantizar los derechos humanos.

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 Federal; 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 la norma precisada en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60¹ 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 demanda de 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 la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 8 de febrero de 2019, por lo que el plazo para ejercitar la acción corre del sábado 9 de febrero al domingo 10 de marzo de 2019. Sin embargo, al ser inhábil el último día del plazo para su promoción, por disposición legal expresa del artículo 60 de la aludida Ley Reglamentaria, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente.

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 cuales México es parte, 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: (...)

¹ **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. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

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 ese 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 de la Constitución Federal, 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, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

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 punto de partida de la presente impugnación es la adición del octavo párrafo al artículo 4° de la Constitución Federal, así como el mandato contenido en el artículo segundo transitorio del decreto respectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, cuyos textos son los siguientes:

“ 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..”

- a. De los citados preceptos constitucionales, se desprenden las siguientes premisas:
- b. Todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento;
- c. El Estado debe garantizar este derecho;
- d. La primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita y

- e. Las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.

Lo anterior hace evidente que el texto constitucional es expreso y categórico respecto de dicha obligación, sin posibilidad de establecer excepciones, en la medida en que la Constitución no establece límite o restricción alguna para la titularidad, goce o ejercicio de tal derecho; a la par de que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizarlo en los términos ordenados por el Poder Revisor de la Constitución.

En este sentido, no se puede condicionar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento con base en ningún tipo de excepción y, por tanto, estos derechos pueden ser ejercidos en cualquier momento, independientemente de la edad de la persona.

Adicionalmente, conviene destacar 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”. Este documento recoge compromisos internacionales de gran relevancia, entre ellos el de poner fin, de aquí a 2030, a la pobreza en todas sus formas y dimensiones. El instrumento, como fruto del consenso de la racionalidad internacional, señala que la pobreza no solo se caracteriza por una falta de ingresos para garantizar medios de vida sostenibles, sino también por la exclusión social.

Así, con el objeto de reducir las desigualdades y propiciar sociedades inclusivas, entre las metas planteadas en la Agenda 2030, se instó a los Estados a garantizar el acceso a una identidad jurídica para todas las personas, en particular mediante el registro de los nacimientos.

Conscientes de que 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, el Estado mexicano se impuso la obligación de diseñar e implementar políticas públicas tendentes a asegurar el registro de todos los nacimientos.

Por tanto, como una de las formas de combatir la pobreza y además garantizar el derecho a la identidad como prerrogativa que permite el acceso a otros derechos, fue menester establecer que la inscripción en el registro civil del nacimiento y la emisión de la primera acta sean gratuitas, con la finalidad de que se pueda reconocer a la persona como sujeto de derechos frente al Estado, lo cual en conjunto con los tratados internacionales, permite brindar mayor protección de los derechos humanos inherentes a todas las personas.

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

En oposición a lo anterior, el artículo 28, párrafo tercero, en la porción normativa *“a excepción de las personas mayores de 60 años, de conformidad con lo previsto en el artículo 92, numeral 1 de la presente Ley”*, de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, publicada mediante Decreto sin número en la Gaceta Oficial de esa entidad el 8 de febrero de 2019, representa un desacato directo a la Constitución General y una violación a los derechos fundamentales, de manera específica, a la protección efectiva del derecho a la identidad, así como a la seguridad jurídica.

Por una parte, se restringe injustificadamente la gratuidad de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, tomando como base la edad, al señalar que las personas mayores de 60 años quedarán excluidas de esa prerrogativa, sin importar que sea la primera vez que se les expida la misma, vulnerando de esta manera el derecho a la identidad consagrado en la Norma Suprema, en virtud de que en ésta no se establecen distinciones para el acceso a tal derecho.

Aunado a lo anterior, la norma que se impugnada genera incertidumbre jurídica al establecer que la excepción a la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento se hará con base en los puesto por el artículo 92, numeral 1², de esa misma ley, que regula la libertad religiosa, y no se relaciona con el derecho a la identidad..

Así, como se argumentará en el concepto de invalidez, el artículo señalado en la porción normativa indicada resulta inconstitucional, por vulnerar los derechos a la identidad, y seguridad jurídica.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 28, párrafo tercero, en la porción normativa impugnada, establece una excepción injustificada al derecho a la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, por tanto, vulnera el derecho a la identidad. Asimismo, remite de forma imprecisa al artículo 92, numeral 1, de la misma ley, el cual regula la libertad religiosa, lo que se traduce en inseguridad jurídica, pues los preceptos no se relacionan de manera alguna.

Para efecto de demostrar que la porción normativa “*a excepción de las personas mayores de 60 años, de conformidad con lo previsto en el artículo 92, numeral 1 de la presente Ley*”, contenida en el párrafo tercero del artículo 28 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, vulnera los derechos de identidad y seguridad jurídica, por cuestión de método se abordará en dos apartados su incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano.

² **Artículo 92.** Las personas que integran las minorías religiosas en la Ciudad no podrán ser objeto de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades.

El Gobierno garantizará los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

1. Las personas y las entidades religiosas poseen por igual el derecho a tener o adoptar la creencia religiosa que más les agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia, independientemente del credo que profesen, sea este mayoritario o minoritario;

En un primer momento se expondrán los alcances del derecho a la identidad y la vulneración en que incurre la norma respecto de dicho derecho fundamental, al prever una excepción a la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

En el segundo apartado se analizará el derecho a la seguridad jurídica y su contravención derivada de la incertidumbre que genera la porción impugnada.

A. Derecho a la identidad y vulneración de la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

El derecho a la identidad implica, tautológicamente, 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 sí mismo. En ese sentido, de forma interdependiente, en el goce y ejercicio de este derecho convergen diversos como el nombre, la nacionalidad, la filiación y la personalidad jurídica.³

En el orden constitucional mexicano se reconoce el derecho a la identidad en el párrafo octavo del artículo 4^o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales que deben observar 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.

³ Sirve de sustento la Tesis 1a. XXXII/2012 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, p. 275, del rubro: "**DERECHO HUMANO AL NOMBRE. ES UN ELEMENTO DETERMINANTE DE LA IDENTIDAD.**"

⁴ "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. (...)."

- D.** La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

Por otra parte, podemos distinguir tres características esenciales en torno a esta prerrogativa:

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

Debe tomarse en consideración que, el registro de los nacimientos y la expedición de un documento en que conste son presupuestos formales para la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como el pleno acceso a derechos esenciales como la protección de la salud, la educación, trabajo digno y socialmente útil, u otros de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documentos públicos que se necesitan para el desarrollo de aspectos vitales desde el primer momento de vida de un individuo y hasta su edad adulta.

Es así que, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita u obstaculiza el acceso al registro y la expedición gratuita de la primera copia certificada del acta de nacimiento de una persona, se transgrede su derecho a la identidad. Por ese motivo, esta prerrogativa debe ser valorada más allá de una simple formalidad jurídica o de una cuestión presupuestal, sino como una cuestión realmente atinente a los derechos humanos.

Por lo anterior, el Poder reformador de la Constitución dispuso en el segundo artículo transitorio del decreto que reformó 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, ahora Congreso de la Ciudad de México, dispondrían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

En esta línea, el registro del nacimiento debe ser entendido como un derecho que necesita un actuar positivo por parte del Estado, sin la cual no puede hacerse efectivo.

Es decir, el deber del Estado para la materialización del derecho a la identidad, consiste en la conducta activa de 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 las disposiciones referidas, el marco constitucional mexicano brinda 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.

Ahora bien, ese Tribunal Pleno ha señalado que el texto constitucional, en el numeral referido, 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.⁵

En contravención a lo expuesto, en el artículo 28 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, se estableció una excepción injustificada para la expedición gratuita de la primera copia certificada

⁵ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción e inconstitucionalidad 6/2016, correspondiente al veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, párr. 28.

del acta de nacimiento, limitando dicha prerrogativa a un periodo etario que no señala la Constitución Federal, vulnerando de esta manera el derecho a la identidad.

El legislador de la Ciudad de México pierde de vista la finalidad que se persiguió con la reforma constitucional del 17 de junio del año 2014 al artículo 4°, al establecer la gratuidad del registro y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento de las personas, con el objeto de garantizar los derechos a la personalidad, identidad y filiación. En este sentido, al establecer excepciones a la gratuidad, basadas en la edad de las personas, desnaturaliza esos fines constitucionales.

Así, el Poder Legislativo capitalino, limita la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, estableciendo un periodo etario para poder acceder a ese derecho, lo cual tiene como consecuencia, por una parte, que se establezca un cobro directo a la expedición de la primera acta de nacimiento de las personas mayores de 60 años y, además, desincentiva a que las mismas acudan a registrarse, constituyéndose como obstáculos reales para las personas, en contravención respecto a la obligación constitucional del Estado de garantizar el derecho a la identidad.

En efecto, esa Suprema Corte ha determinado que 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 la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento ha quedado proscrito en México y las leyes locales no pueden fijar excepciones que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.⁶

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.

⁶ *Ibidem.* párr. 30.

Ahora bien, la problemática descrita, puede afectar en mayor medida a las personas que pertenecen a la población más marginada: indígenas, migrantes, personas que viven en áreas rurales, entre otros.

Por ello, en determinados casos, para muchas personas en condiciones económicas desfavorables el costo de la primera copia del acta de nacimiento, se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido.

No podemos soslayar 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.

Sobre este punto en particular, es pertinente mencionar que la obligación de garantizar implica, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el deber de los Estados Parte 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.

“167. La 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.”⁷

No es óbice a lo anterior el que los tratados internacionales en la materia no reconozcan el aspecto de gratuidad, en tanto 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, pues, lo cierto es que nuestro texto constitucional sí reconoce la gratuidad en el registro y expedición de la primera copia certificada

⁷ Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, párrafo 167.

del acta de nacimiento como una garantía que el Estado otorga para hacer efectivo dicho derecho.⁸

Resulta importante destacar que sobre el tema que ahora se expone, sobre la constitucionalidad de establecer una temporalidad para la gratuidad en el registro y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de pronunciarse, reiterando su criterio en diversos precedentes, a saber, las acciones de inconstitucionalidad **3/2016**⁹, **6/2016**¹⁰, **7/2016**¹¹, **10/2016**¹², **36/2016**¹³, **4/2017**¹⁴, **6/2017**¹⁵, **9/2017**¹⁶, **10/2017**¹⁷, **11/2017**¹⁸, **4/2018**¹⁹, **7/2018**²⁰ y **26/2018**²¹.

Todas ellas promovidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en cuya resolución se declaró la invalidez de las disposiciones normativas en las que se establecía un cobro por el registro de nacimiento o se limitaba la gratuidad del mismo a cierta temporalidad establecida en la ley, lo que se traducía en cobros directos e indirectos por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

En la discusión de varias de esas acciones, se estableció que aunque la restricción en la gratuidad del registro y de la expedición de la primera copia certificada de nacimiento a cierta temporalidad pudiese perseguir un fin considerado legítimo, es decir, incentivar a que se acuda de manera inmediata a registrar el nacimiento, esto implica un costo de inscripción y de expedición del

⁸ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párrafo 28.

⁹ Resuelta el 22 de noviembre de 2016.

¹⁰ Resuelta el 28 de noviembre de 2016.

¹¹ Resuelta el 22 de noviembre de 2016.

¹² Resuelta el 28 de noviembre de 2016.

¹³ Resuelta el 22 de noviembre de 2016.

¹⁴ Resuelta el 31 de octubre de 2017.

¹⁵ Resuelta el 14 de noviembre de 2017.

¹⁶ Resuelta el 31 de octubre de 2017.

¹⁷ Resuelta el 3 de agosto de 2017.

¹⁸ Resuelta el 14 de noviembre de 2017.

¹⁹ Resuelta el 3 de diciembre de 2018.

²⁰ *Ídem.*

²¹ *Ídem.*

acta, puesto que se cobraría por hacerlo fuera del plazo legal establecido, con la consecuencia de desincentivar el mismo.

En efecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que condicionar a una temporalidad la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil es inconstitucional, como se desprende de las líneas que se citan a continuación:

*“35. Por este motivo, no sólo **sería inconstitucional** el cobro por el registro extemporáneo, sino también **otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia** o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.*

*36. En este sentido, **se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio.** Asimismo, se tiene que **la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad**, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad **con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.**”²²*

Como se desprende de los párrafos transcritos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señaló que el derecho a la gratuidad tanto en el registro como en la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento se ve vulnerado cuando se limita o restringe su goce o ejercicio al fijar una temporalidad para su acceso, pues ello anula la intención de la aludida reforma constitucional al artículo 4°.

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 que postula *“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 una excepción en la gratuidad para la expedición de la primera copia certificada de nacimiento mediante distinciones del acto registral, ni siquiera si

²² Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párr. 35 y 36.

esa distinción se refiere a la temporalidad en que las personas pretenden realizar el registro de nacimiento.

Por todo lo anterior, es dable concluir que resulta inconstitucional la distinción basada en la edad de las personas, en razón de que la Constitución Federal reconoce la gratuidad de ese derecho expresamente y no autoriza excepción alguna. Por tanto, la exigencia de no establecer un cobro por el registro del nacimiento, así como por la expedición de la primera acta que lo certifique debe ser entendida como una prerrogativa universal, que es de accesibilidad directa e inmediata, en la que no puede tolerarse excepción injustificada que permita requerir un pago por la ejecución de un acto que en el fondo es una obligación de garantía del Estado.

Una vez expuesta la transgresión al derecho fundamental a la identidad en que incurre la norma, se procede a señalar que la disposición de mérito, para efectos de la excepción señalada, remite al artículo 92, numeral 1, de esa misma ley, que regula la libertad religiosa, y no se relaciona con el derecho a la identidad, lo cual se traduce en una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

B. Trasgresión al derecho a la seguridad jurídica.

En este apartado se abordará que la porción normativa impugnada para la aplicación de la excepción a la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, al remitir al artículo 92, numeral 1²³, de esa misma ley, en el cual se regula la libertad religiosa, para hacer efectiva la excepción prevista, traduce en inseguridad jurídica, pues los preceptos no se relacionan de manera alguna.

²³ **Artículo 92.** Las personas que integran las minorías religiosas en la Ciudad no podrán ser objeto de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades.

El Gobierno garantizará los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

1. Las personas y las entidades religiosas poseen por igual el derecho a tener o adoptar la creencia religiosa que más les agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia, independientemente del credo que profesen, sea este mayoritario o minoritario;

(...)."

Para ello, es necesario recordar que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, ya que dotan al gobernado de herramientas a las que tiene acceso para estar en posibilidad de oponerse frente a la actuación de la autoridad y así defender sus derechos.

En ese sentido, todo el actuar del poder público se encuentra constreñido por el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica en aras de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Uno de los medios a través del cual hace efectiva dicha garantía, es mediante la facultad de legislar, estableciendo la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad. No obstante, dicha facultad, se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas.

Es así que las normas deben tener los elementos mínimos que le brinden a la persona la certeza suficiente sobre lo que se está regulando para que la autoridad no incurra en arbitrariedades. En esta tesitura, una de las prerrogativas de toda persona en relación con el derecho a la seguridad jurídica es “saber a qué atenerse” respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.

En el caso concreto, la porción normativa impugnada señala que para la aplicación de la excepción a la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada de nacimiento a las personas mayores de 60 años, se deberá realizar de conformidad con el artículo 92, numeral 1.

De la literalidad del precepto referido, se desprende que regula la libertad de creencias, lo que carece de lógica de complementación entre ambos preceptos, pues, por una parte, el artículo 28 impugnado establece que las personas mayores de 60 años quedan exceptuadas de la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento —lo que, como se expuso en el apartado anterior, se trata de una excepción injustificada—, y por otra, remite al

artículo 92, numeral 1²⁴, de esa misma ley, que, como se *supra* indicó regula la libertad religiosa, y no se relaciona con el derecho a la identidad

Lo anterior, genera indeterminación tanto para los destinatarios de la norma como para los operadores de la misma, sobre el sentido en que debe aplicarse la excepción establecida que, como se ha venido argumentando, resulta inconstitucional.

Adicionalmente, es posible señalar que, de admitir la posibilidad de establecer una excepción a la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento con base en las creencias religiosas de las personas, tendría como consecuencia la restricción al derecho a la identidad, lo que constituiría un trato discriminatorio con base en una categoría sospechosa tajantemente prohibida en el último párrafo del artículo 1º constitucional.

En conclusión, puede considerarse que la complementación que se pretende con el artículo 92, numeral 1, a la porción normativa impugnada genera un estado de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, un estado de indefensión, en virtud de que tanto los aplicadores de la norma como las personas en general no tendrán certeza de la manera en que opera o se va a configurar la disposición y de la consecuente actuación de la autoridad respecto a lo establecido en ella.

Por las razones expuestas es que se solicita la invalidez de la norma impugnada, pues resulta incompatible con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de los derechos humanos en el Estado mexicano, y se somete a la consideración de ese Alto Tribunal, para que, previa valoración de los argumentos planteados, estime la declaración de inconstitucionalidad de la ley reclamada para la preservación y garantía de los derechos de las personas.

²⁴ **Artículo 92.** Las personas que integran las minorías religiosas en la Ciudad no podrán ser objeto de discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y violaciones a sus derechos y libertades.

El Gobierno garantizará los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

1. Las personas y las entidades religiosas poseen por igual el derecho a tener o adoptar la creencia religiosa que más les agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia, independientemente del credo que profesen, sea este mayoritario o minoritario;

XI. 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 e inconveniencia de la norma impugnada, publicadas el día 8 de febrero de 2019 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, y que, en su caso, determine los efectos que estime pertinentes, 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.”

XII. 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 seguridad jurídica, 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 con las metas 16.3 y 16. 9, las cuales, respectivamente, señalan: “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos” y “De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.”

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.

Asimismo, al observarse el derecho a la seguridad jurídica se garantiza el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho. 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.

Por lo anteriormente expuesto, los artículos impugnados se constituyen en una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la identidad, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que genera incertidumbre jurídica y se decanta por establecer excepciones injustificadas a la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada de nacimiento, por encima del pleno ejercicio de los derechos humanos.

ANEXOS

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.²⁵ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada²⁶, se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Decreto, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 8 de febrero de 2019, por el que se expidió la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de dicha entidad (Anexo dos).

²⁵ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

²⁶ **“Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras 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. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copia de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

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 norma legal impugnada.

Ciudad de México, a 11 de marzo de 2019.

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

RFPS