

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 36/2016, así como el Voto Particular formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2016

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

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIA:

LOURDES MARGARITA GARCÍA GALICIA

COLABORARON:

LUIS ALBERTO ARTIÑANO ROMERO Y LAURA ALEJANDRA TRUEBA FERNÁNDEZ

En la Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Por escrito presentado el veinte de mayo de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 14, fracción II, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, así como del artículo 17.1, inciso A), numeral 2, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambos ordenamientos jurídicos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de 2016, los cuales fueron emitidos por el Congreso y promulgados por el Gobernador de dicho Estado, así como publicados en el Periódico Oficial de la entidad el veinte de abril de dos mil dieciséis.

Los preceptos legales antes precisados establecen lo siguiente:

Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2016, del Municipio de Atlatlahucan, Morelos

Capítulo Quinto

Servicios del Registro Civil

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

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

Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos para el Ejercicio Fiscal 2016**SECCIÓN DÉCIMA****POR LA EXPEDICIÓN DE ACTOS DEL REGISTRO CIVIL**

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

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

SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se consideran se transgreden. El promovente de esta acción estima que las disposiciones legales impugnadas son violatorias de los artículos 1 y 4, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Transitorio Segundo, del decreto que reforma el artículo 4 constitucional¹; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

TERCERO. Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en esencia, argumenta lo siguiente:

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

- Del artículo 4, párrafo octavo, de la Constitución Federal, pueden desprenderse los postulados siguientes:
 - a) Toda persona tiene derecho a la identidad;
 - b) Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento;
 - c) Toda persona tiene derecho a la gratuidad del registro de nacimiento;
 - d) El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos;
 - e) La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.
- Por tal circunstancia, el Poder reformador de la Constitución, dispuso en el artículo Segundo Transitorio del decreto que reforma el artículo 4 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil catorce, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la ahora Ciudad de México, dispondrían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

No obstante, el legislador de Morelos, inobservó el contenido de los postulados constitucionales señalados, al emitir la Ley de Ingresos de los Municipios de Atlatlahuacan y Cuautla, Morelos para el ejercicio fiscal 2016.

¹ Relativo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce.

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

- Pago de servicios de registro de nacimiento fuera de las oficinas del registro civil.
 - Pago por registro extemporáneo a partir de los dos años de ocurrido el nacimiento.
 - Pago de registro de nacimiento de niños a domicilio.
- 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 justificación constitucional para aplicar un cobro al registro de nacimiento, mediante distinciones del acto registral, ni siquiera si ese cobro se refiere a gastos necesarios para la consecución del registro de nacimiento porque la Constitución Federal reconoce la gratuidad de ese derecho expresamente y no autoriza excepción alguna.
 - En los términos de las normas impugnadas se realiza una confusión de dos conceptos, que terminan por generar una violación directa al texto constitucional, porque en el caso de las leyes para los municipios de Cuautla y de Atlatlahuacan, al señalar el cobro por registro de niños a domicilio o fuera de la oficina del registro civil, está imponiendo un cobro al registro de nacimiento, el cual es gratuito por disposición expresa de la Norma Fundamental. En todo caso, y sin conceder, si lo que el legislador pretendía era regular el cobro generado por los gastos de traslado para llevar a cabo dicho registro de nacimiento, debió distinguir esta acción bajo ese concepto de manera específica.
 - Dicho de otra manera, las expresiones normativas que expresan una cuota por el concepto registro de nacimiento fuera de la oficina del registro civil y el registro a domicilio, en realidad están autorizando el cobro económico del acto registral por sí mismo, cuando la Constitución Federal indica que ello es una garantía del derecho fundamental de identidad, que además será gratuito.
 - Ahora bien, suponiendo que fuera válida la imposición de una cuota por el registro de nacimiento fuera de la oficina civil y el registro a domicilio, si y sólo si se trata de una cuota por los gastos de traslado al lugar del registro, entonces el legislador soslayo invertir dichas contribuciones de los principios de equidad y proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, constitucional. Bajo este supuesto, el postulado constitucional no se cumple, porque las leyes de ingresos impugnadas imponen una cuota fija por el registro de nacimiento fuera de la oficina y a domicilio. Suponiendo que lo que se pretende cobrar es el traslado para llevar el registro de nacimiento, la cuota fija no reúne los citados principios contributivos, pues no todos los puntos en donde se efectuará el registro de nacimiento se encuentran a la misma distancia de la oficina del registro civil. Así, se aprecia que la norma es desproporcional e inequitativa, toda vez que otorga un trato distinto a quienes reciben igual servicio, dado que establecería una misma cuota fija para recuperar los gastos de traslado, a distancias diferentes, en ese sentido habrá quienes soliciten el registro a distancias cortas y quienes lo soliciten a distancias muy largas, pero todos pagarán la misma cantidad. Entonces es desproporcional la contribución, ya que no existe un razonable equilibrio entre las cuotas establecidas para los solicitantes del servicio, y no se establecen tarifas progresivas que contengan mínimos o máximos dependientes de la distancia del traslado. Lo cierto es que a todos los solicitantes se les otorga servicio pero a diferente distancia y, por lo tanto, no les puede corresponder la misma cuota.
 - 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. 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.
 - De igual 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.

- Son distinguibles tres características esenciales sobre el derecho a la identidad, a saber, la universalidad, la gratuidad y la oportunidad. Sobresale en el caso concreto, la gratuidad porque contribuye a la universalidad y a la oportunidad del registro de nacimientos, ya que es un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan.
- En determinados casos, para las 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.

CUARTO. Admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 36/2016 y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. Informes de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de las normas generales impugnadas rindieron sus informes respectivos.

El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través del Encargado del Despacho y del Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo, ambos de la Consejería Jurídica del citado poder, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, en el informe de mérito manifestó lo siguiente:

1. Es cierto el acto atribuido consistente en la publicación del artículo 14, fracción II, inciso B) e inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos y el artículo 17.1, inciso A), numeral 2, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, ambas publicadas en el Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**", número 5390, Segunda Sección de 20 de abril de 2016.
2. Que se actuó con fundamento en el artículo 70, fracción XVI, en relación con la diversa fracción XVII, inciso a), del mismo dispositivo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad, que le otorgan las facultades al Gobernador del Estado para publicar y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones federales, así como promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, a través del Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**", órgano de difusión en el Estado de Morelos.
3. El Poder Ejecutivo estatal, en el proceso para la emisión de la norma que se impugna, únicamente llevó a cabo la promulgación y publicación, sin que tales actos hayan sido motivo de impugnación por vicios propios.
4. De una interpretación correcta del artículo 17 de la Ley de Ingresos del municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2016, **es indiscutible que el registro de nacimientos no causa contribución alguna al ser gratuito el servicio prestado por el municipio;** y como lo confiesa la accionante, si existe un cobro por el registro de niños a domicilio, se trata de un supuesto diverso en el que la base gravable no es el primer registro *per se*, sino que el mismo se haga en lugar diverso a las oficinas que ocupan las autoridades municipales competentes.
5. La accionante argumenta que, en todo caso, debiera haberse establecido el registro a domicilio con rangos de límites mínimos y máximos para garantizar su constitucionalidad; sin embargo, es de indagado derecho que con relación a los derechos son atribuciones con características especiales y debe destacarse que, de conformidad con lo señalado por el Código Fiscal para el Estado de Morelos, los derechos son las contraprestaciones establecidas en la Ley por los servicios públicos que presta el Estado o los municipios, las entidades paraestatales, paramunicipales o intermunicipales, en sus funciones de derecho público, así como los generados por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público.

Ese tipo de contribuciones goza de ciertas características particulares, en ese sentido las leyes que los regulan **deben de establecer tarifas o cuotas fijas** respecto de su cobro y no así un mínimo y un máximo.

Se violentan los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, cuando para el cálculo de un derecho no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos a éste, como podría ser la distancia del domicilio, lo que ocasiona que el importe a cubrir no guarde relación directa con el costo del servicio, e implica un trato distinto por un mismo servicio. De lo que se sigue que lo correcto es establecer una cuota fija, pues el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen **de la administración un esfuerzo uniforme.**

6. Por cuanto al municipio de Atlalahucan, sucede la misma situación, en virtud de que el artículo 14 de la Ley de Ingresos de mérito, señala que el registro de nacimientos dentro de la oficina de registro civil será gratuito.
7. Ambos preceptos municipales controvertidos, debe decirse, de la exposición de motivos de las propias Leyes de Ingresos que los contienen, tienen como objeto precisamente la previsión de la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, de conformidad con el decreto por el que se adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que sus disposiciones así deben ser interpretadas.

El Poder Legislativo del Estado de Morelos, representado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en el informe correspondiente señaló:

1. De conformidad con lo señalado por los artículos 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32 y 40, fracción XXIX y 115, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el Congreso del Estado es competente para conocer, analizar y aprobar en su caso la iniciativa propuesta por los municipios relativas a las leyes de ingresos.

Que de conformidad con lo señalado por el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Federal, es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público en sus tres órdenes de gobierno; siendo uno de estos órdenes de gobierno el municipio, por lo que se debe contribuir a su desarrollo ya que es tarea prioritaria para consolidar su capacidad de ejecución y contar con los recursos financieros para atender los servicios que constitucionalmente está obligado a proporcionar, previo el pago de los derechos correspondientes, por lo que es finalidad de este ejercicio legislativo resolver en lo posible, la asignación de recursos suficientes para que el Municipio atienda las demandas de la población, las necesidades básicas de su administración y propiciar su planificación tributaria.

2. Del artículo 115 de la Constitución Federal se advierte que las atribuciones se encuentran divididas entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación de impuestos, derechos, contribuciones; los primeros tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las Leyes de Ingresos de los Municipios.

La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, será necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario; mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la Cámara de Diputados, en el caso, la propuesta de reforma presentada sólo puede ser modificada por la legislatura estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, siendo válido afirmar que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida.

3. Existe un mandato constitucional expreso para los Congresos legislativos de las diversas entidades federativas, de reconocer la gratuidad universal de registro de nacimiento, en un tiempo no mayor a seis meses contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma al artículo 4 de la Constitución Federal, situación que tanto en la Ley de Ingresos del Municipio de Atlalahucan, como en la de Cuautla, Morelos, ambas para el ejercicio fiscal 2016, se encuentra establecida, ya que la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez respecto de supuestos diferentes, siendo estos por una parte el que los registros sean realizados fuera de las oficinas del registro civil y otra tratándose de registros extemporáneos, situación que se encuentran fuera de la protección constitucional.

Por consiguiente no puede decirse que no se cuidó la gratuidad de los registros de nacimiento y de la primera acta en las leyes de ingresos de las cuales se pide su invalidez, ya que lo señalado por los artículos 14, fracción II, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlalahucan y 17.1, inciso A), numeral 2, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, se refieren a registros llevados a cabo fuera de las oficinas del Registro Civil, lo que conlleva un gasto para el Municipio para que se traslade el Oficial de Registro Civil al lugar donde se lleve a cabo el registro, situación que no debe confundirse con la gratuidad de aquellos que se presenten a realizar el registro en las oficinas que ocupe el Registro Civil.

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha sustentado criterio en el sentido de que la proporcionalidad y equidad, tratándose de cobro de derechos por servicios, se rigen por un sistema distinto al de los impuestos, ya que, para la determinación de las cuotas a pagar por tal concepto, no se deben tomar en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado.

Aunado a lo anterior es de mencionar, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que, tratándose de derechos, los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, se satisfacen cuando existe un equilibrio razonable ente la cuota y la prestación del servicio y cuando se da un trato igual a los que reciben servicios análogos; lo cual significa que las cuotas por concepto de derechos deben determinarse atendiendo al costo aproximado que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas sean fijas e iguales para todos los que lo reciban.

SEXTO. Cierre de Instrucción. Se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos; por acuerdo de ocho de agosto de dos mil dieciséis, se tuvieron por presentados únicamente los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y mediante auto de diecinueve de septiembre siguiente se declaró cerrada la instrucción, por lo que se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la invalidez del artículo 14, fracción II, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahuacan y del artículo 17.1, inciso A), numeral 2, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2016.

SEGUNDO. Oportunidad. De conformidad con el 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 cómputo del plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada. El precepto jurídico antes citado, a la letra dice:

“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.”

Ahora bien, el Decreto por el que se dieron a conocer los preceptos impugnados, fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad **“Tierra y Libertad”** el **veinte de abril de dos mil dieciséis**, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el veintiuno de ese mes y concluyó el veinte de mayo siguiente.

En este tenor, toda vez que el escrito de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinte de mayo de dos mil dieciséis, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja treinta de autos, es decir, el último día del plazo establecido para ello, es evidente que su presentación fue oportuna.

TERCERO. Legitimación. Se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

En el caso en estudio, el escrito de demanda fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación emitido por el Senado de la República².

Dicho servidor público promovió la acción en contra del artículo 14, fracción II, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahuacan, así como del artículo 17.1, inciso A), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2016, publicadas en el Periódico Oficial del Estado el veinte de abril del año en curso³; mismas que tiene el carácter de ley estatal al haber sido expedidas por el Congreso del Estado de Morelos, al considerar que transgrede determinados derechos humanos reconocidos en el artículo 4 constitucional; motivo por el cual se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para impugnarlo⁴.

² Visible a fojas 31 del expediente de la presente acción de inconstitucionalidad.

³ Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos, N°5390, que obra de la foja 33 a la 84 del expediente en que se actúa.

⁴ Apoya la anterior conclusión, la jurisprudencia con registro [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1513. P./J. 7/2007; que a la letra señala: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.** La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de

Ello es así, en atención a que el citado artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional se establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la acción de inconstitucionalidad, únicamente en los siguientes casos:

- **Que sea promovida 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, y**
- **Que dichas leyes y/o tratados internacionales vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.**

1. El primer requisito se observa en sus términos porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según lo establecido en los artículos 102, apartado B y 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, es un organismo público autónomo con legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad; asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Luis Raúl González Pérez, tiene el carácter de presidente de la citada Comisión, por lo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶, se desprende que cuenta con las facultades necesarias para representarla y para promover en su nombre la presente acción de inconstitucionalidad.

2. El segundo requisito también se cumple, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte la regularidad constitucional del artículo 14, fracción II, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, así como del artículo 17.1, inciso A), numeral 2, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2016, porque en su concepto, vulneran el derecho humano a la identidad, relacionado con el registro de nacimiento inmediato y gratuito.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación activa para promoverla, su titular está facultado para representarla en los términos de la ley que lo rige y fue suscrita por el presidente de la citada Comisión, en ejercicio de sus facultades.

CUARTO. Causas de improcedencia. Enseguida se analizarán las causas de improcedencia y/o sobreseimiento por ser de estudio preferente.

El Poder Ejecutivo de Morelos, al rendir su informe, aduce que los artículos 12 y 96 del Código Fiscal para el Estado de Morelos, en relación con los artículos 48 y 49 de las referidas leyes de ingresos de Atlatlahucan y Cuautla, respectivamente, prevén la posibilidad de que las autoridades municipales otorguen estímulos fiscales, lo que de actualizarse, podría generar el sobreseimiento en la presente acción de inconstitucionalidad ante la inexistencia de afectación al orden constitucional y sobre todo a los derechos humanos de la ciudadanía morelense, que es precisamente lo que posibilita a la Comisión promovente para presentar la acción de inconstitucionalidad.

inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

De igual forma, resulta aplicable por analogía de razón la jurisprudencia de rubro siguiente: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO ESTATAL**", con datos de identificación: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Julio de 2006; Pág. 818. P.J. 92/2006.

⁵ 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. (...)

⁶ 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.

Al respecto, **resulta por una parte infundado y por otra inoperante la causa de sobreseimiento hecha valer**. Es infundado toda vez que la regulación fiscal de los derechos por registro de nacimiento en las leyes municipales guarda un vínculo indisoluble con el derecho a la identidad, en virtud de que conforme a lo dispuesto en el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se adiciona un octavo párrafo al artículo 4 de la Constitución Federal, las legislaturas de los Estados disponen de seis meses, a partir de la entrada en vigor de ese Decreto, para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro de derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del mismo.

Así, al establecer el citado Segundo Transitorio la exención de derechos por el registro de nacimiento en las respectivas regulaciones hacendarias y al aducir propiamente la comisión promovente que los artículos 14, fracción II, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, así como el artículo 17.1, inciso A), numeral 2, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, vulneran el derecho a la identidad, al establecer, en su concepto, un costo por actos de registro; es inconcuso que existe una relación directa entre los preceptos municipales hacendarios impugnados y los derechos humanos reconocidos constitucionalmente.

Por otra parte, lo inoperante de la casusa de improcedencia hecha valer radica en que el Poder Ejecutivo de Morelos manifiesta como posibilidad el que las autoridades municipales otorguen estímulos fiscales, lo que a su vez, generaría el sobreseimiento en esta acción de inconstitucionalidad; cuestión que se trata de un supuesto hipotético, que en el juicio constitucional que nos ocupa no se acreditó, por lo cual, este máximo tribunal no puede proceder a su estudio.

Asimismo, el Poder Ejecutivo de Morelos, hace valer, en el eventual supuesto que pudiera surtir, la aplicación de la jurisprudencia de rubro siguiente: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS."**

Sin embargo, en el caso, es inaplicable la jurisprudencia anunciada, ya que a la fecha en que se resuelve este medio de control constitucional siguen en vigor las leyes de ingresos de los municipios de Cuautla y de Atlatlahucan, de las cuales derivan los preceptos controvertidos.

En efecto, son presupuestos de la citada tesis: **a)** que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y **b)** que este Máximo Tribunal no puede realizar pronunciamiento alguno respecto de esas normas si la vigencia ya concluyó, esto al no producir efectos posteriores; en virtud de que se requiere que la trasgresión a la Constitución General sea objetiva y actual, por tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental⁷.

No obstante, como se adelantó, los preceptos impugnados corresponden a leyes de ingresos municipales del Estado de Morelos, que corresponden al ejercicio fiscal de este año, en consecuencia, las mismas no han cesado sus efectos, por lo que no procede decretar el sobreseimiento en el presente asunto.

Cabe señalar que el Poder Legislativo del Estado de Morelos no hizo mención de causa alguna de improcedencia o sobreseimiento en la presente acción de inconstitucionalidad.

Por lo anterior, al no actualizarse ninguna causa de improcedencia, se procede a analizar el fondo del asunto.

⁷ Resultan aplicables las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, respectivamente: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.** Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Marzo de 2004; Pág. 958. P./J. 8/2004.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución."

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Mayo de 2005; Pág. 782. P./J. 24/2005.

QUINTO. Estudio.

El contenido de las normas que el promovente considera inconstitucionales, es el siguiente:

LEY DE INGRESOS ATLATLAHUCAN	LEY DE INGRESOS DE CUAUTLA
Artículo 14. Por la expedición de actos del registro civil se causarán y liquidarán las siguientes:	Artículo 17. Son contribuyentes de este derecho las personas físicas que requieran los servicios del Registro Civil, que se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:
...	...
II. Registro de nacimientos:	2. Registro Civil
...	...
b) Fuera de la oficina del Registro Civil: 2 UMA	c) Registro de niños a domicilio: 5.0 UMA
c) Por año extemporáneo a partir de los dos años de ocurrido el nacimiento: 0.5 UMA	

Las anteriores disposiciones son las que el promovente de manera particular considera que son contrarias al artículo 4 constitucional y al artículo Segundo Transitorio del Decreto por el cual se reformó el primero de los preceptos enunciados.

Sin embargo, para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, es necesario establecer el contexto en el que están comprendidos esos preceptos, para determinar cuál es la naturaleza de los costos que las normas exigen por los conceptos previstos en las mismas.

Como son dos leyes distintas las que contienen las citadas disposiciones, con la finalidad de facilitar el análisis de las mismas, se insertará una gráfica en la que se incluirán los artículos aplicables en la especie:

LEY DE INGRESOS ATLATLAHUCAN	LEY DE INGRESOS DE CUAUTLA
Artículo 1. La presente ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto establecer los ingresos que percibirá la hacienda pública del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, durante el ejercicio fiscal 2016 por los conceptos siguientes:	Artículo 1. La presente ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto establecer los conceptos, cuotas, tasas y tarifas; así como los montos de los ingresos que percibirá la hacienda pública del Municipio de Cuautla, Morelos, durante el ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2016, qué serán los siguientes:
...	...
IV. Derechos;	4. Derechos;
...	...
TÍTULO CUARTO DERECHOS	TÍTULO QUINTO DE LOS DERECHOS CAPÍTULO PRIMERO
Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se presentes por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las leyes fiscales respectivas. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado.	Por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público, por prestación de servicios y derechos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación y pago.

CAPÍTULO QUINTO SERVICIOS DEL REGISTRO CIVIL	SECCIÓN DÉCIMA POR LA EXPEDICIÓN DE ACTOS DEL REGISTRO CIVIL
Artículo 14. Por la expedición de actos del registro civil, se causarán y liquidarán las siguientes:	Artículo 17. Son contribuyentes de este derecho las personas físicas que requieran los servicios del Registro Civil, que se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:
Concepto	Concepto
Registro Civil	17.1 Registro Civil
Por servicios del Registro Civil	A) Por servicio de Registro Civil
I. Expedición de actas:	1. Expedición de actas:
a) Ordinarias: 1 a 2 UMA	a) Ordinarias: 1.18 UMA
b) Urgentes: 1 a 4 UMA, y	b) Actas interestatales (de otros municipios): 1.18 UMA a 2 UMA
c) Por la expedición de copia certificada de su acta de nacimiento, por parte de los adultos mayores de 65 años o más registrados en el Estado de Morelos: gratuito	2. Registros diversos
II. Registro de nacimientos:	a) Registro de nacimientos: gratuito
a) Dentro de la oficina del Registro Civil: gratuito	b) Registro de reconocimiento de hijos: 6.7 UMA
b) Fuera de la oficina del Registro Civil: 2 UMA	c) Registro de niños a domicilio: 5.0 UMA
c) Por año extemporáneo a partir de los dos años de ocurrido el nacimiento: 0.5 UMA	3. Matrimonios: ...
d) Registro de reconocimientos de hijos, y: 1 a 3 UMA	
e) Registro de adopciones: 1 a 6 UMA	
III. Registro de matrimonios: ...	

De los preceptos que se han citado, se advierte que ambas leyes tienen como propósito establecer la regulación de ingresos que percibirán los Municipios de Atlatlahucan y Cuautla, ambos de la entidad federativa de Morelos, en el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Análisis de los conceptos de invalidez.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones que se controvierten en esta acción de inconstitucionalidad vulneran el derecho a la identidad, al registro inmediato y a la gratuidad, toda vez que se cobra por diversos conceptos, a saber: registro fuera de las oficinas o a domicilio, y por extemporaneidad.

Las razones que expone la Comisión actora, en esencia, son:

1. No existe justificación ni excepción constitucional para cobrar el registro de nacimiento, ni siquiera si es por concepto de gastos necesarios para la consecución de ese acto.

Lo anterior, porque al exigir un pago con motivo de que el registro se haga a domicilio o fuera de la oficina del Registro Civil, en realidad implica el propio registro de nacimiento, el cual es gratuito por disposición expresa de la Constitución; en todo caso, si el legislador pretendía cobrar los gastos generados por el traslado al lugar, debió distinguirlo de manera específica.

2. De considerarse válido el pago de una cuota por el registro de nacimiento fuera de la oficina del Registro Civil o el registro a domicilio, si y sólo si se trata de una cuota por los gastos de traslado, entonces el legislador soslayó invertir esas contribuciones de los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que se impone una cuota fija, en tanto no todos los puntos en donde se efectuará el registro están a la misma distancia.

En ese tenor, la inequidad y desproporcionalidad deriva de un trato distinto a quienes reciben igual servicio, porque establece una cuota fija para recuperar los gastos de traslado, a distancias diferentes, sean éstas cortas o largas. Por tanto, no existe un razonable equilibrio entre las cuotas establecidas para los solicitantes del servicio, ya que no se establecen tarifas progresivas que contengan mínimos o máximos dependientes de la distancia del traslado.

3. La negación de la gratuidad del registro de nacimiento, puede propiciar la ausencia de inscripción en el registro civil. Ello, porque cualquier circunstancia que inhiba, impida, limite o complique el acceso al registro de un niño o de una persona adulta, facilita su exclusión al carecer de identidad legal e impide el acceso a otras prerrogativas, debido a la falta del documento público que reconozca la identidad.

En determinados casos para 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, obstaculiza la realización del derecho pretendido.

Para estudiar la problemática planteada, debe acudirse al texto del artículo 4º, párrafo octavo, de la Constitución, así como al Transitorio Segundo del decreto de reforma constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce.

“Artículo 4o.- (...)

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

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

De los preceptos constitucionales citados se obtiene que (a) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (b) el Estado debe garantizar este derecho; (c) la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita, y (d) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.⁸

Con las disposiciones transcritas, el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce nuestra Constitución, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

Tal es el caso del artículo 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹ que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.

Obligación que también se prevé en la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**,¹⁰ la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29¹¹.

⁸ En este sentido el Tribunal Pleno ya se pronunció en sesión de veinticinco de agosto pasado con motivo de la impugnación del artículo 4 del Código Electoral del Estado de México, al resolver, por unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad de 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016.

⁹ **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.

¹⁰ Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

¹¹ **Artículo 29.** Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad.

Lo mismo que por la **Convención sobre los Derechos del Niño**,¹² que obliga al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar el derecho que tienen a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, de acuerdo con el texto de los artículos 7¹³ y 8¹⁴.

Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el texto constitucional señalado es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento es categórica, sin posibilidad alguna de establecer excepciones a la misma.

Incluso, en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar al proceso de reforma constitucional del artículo 40. constitucional se propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad;¹⁵ sin embargo, esta propuesta se suprimió por la cámara revisora al elevar la gratuidad a rango constitucional, porque en sus propias palabras se quiso “ir más allá de los compromisos internacionales”.¹⁶

Por consiguiente, si no se puede condicionar la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, ello significa que ambos derechos se pueden ejercitar de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona; en consecuencia, el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y las leyes estatales no pueden fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

En este contexto, no sólo sería inconstitucional el cobro por registro extemporáneo, sino también otras 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 ello obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.

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.

De tal forma que el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos.

Teniendo como base las anteriores premisas, se procede a examinar la constitucionalidad de las disposiciones de cada una de las leyes de ingresos impugnadas.

COBRO POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO

A) Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan. En primer lugar, se estudia el inciso c), fracción II, del artículo 14, de la Ley de Ingresos de esta municipalidad:

Artículo 14. Por la expedición de actos del registro civil, se causarán y liquidarán las siguientes:

¹² Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa.

¹³ **Artículo 7.**

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

¹⁴ **Artículo 8.**

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

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

¹⁵ En la iniciativa de veintiséis de febrero de dos mil trece, del Senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se puede leer: “Los niños y las niñas tienen derecho a identidad legal, acta de nacimiento gratuita por única vez dentro de los 12 meses después del nacimiento...”.

¹⁶ En el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (como cámara revisora), se puede leer: “Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados Miembros en la erradicación del sub registro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la Región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el ‘Proyecto de Modelo de Legislación para registros civiles en América Latina’, en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos.”.

Concepto

Registro Civil

Por servicios del Registro Civil

I. Expedición de actas:

a) Ordinarias: 1 a 2 UMA

b) Urgentes: 1 a 4 UMA, y

c) Por la expedición de copia certificada de su acta de nacimiento, por parte de los adultos mayores de 65 años o más registrados en el Estado de Morelos: gratuito

II. Registro de nacimientos:

a) Dentro de la oficina del Registro Civil: gratuito

b) Fuera de la oficina del Registro Civil: 2 UMA

c) Por año extemporáneo a partir de los dos años de ocurrido el nacimiento: 0.5 UMA (...)

Con base en una lectura integral del artículo transcrito se puede concluir que sí es inconstitucional el inciso c) y que ahora se impugna, ya que aun y cuando el precepto jurídico pretende garantizar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento en su fracción II, inciso a), lo cierto es que prevé el cobro de un derecho por registro extemporáneo en la porción normativa señalada en primer término, siendo que el mismo ha quedado proscrito en el orden jurídico nacional, como se señaló anteriormente.

De esta manera, es **fundado el concepto de invalidez planteado en contra del inciso c), fracción II, del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan** y lo conducente es **declarar su invalidez**.

REGISTRO A DOMICILIO

A) Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan. Se estudia el inciso b) contenido en la fracción II del artículo 14 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

Artículo 14. Por la expedición de actos del registro civil, se causarán y liquidarán las siguientes:

Concepto

Registro Civil

Por servicios del Registro Civil:

I. Expedición de actas:

a) Ordinarias: 1 a 2 UMA

b) Urgentes: 1 a 4 UMA, y

C) Por la expedición de copia certificada de su acta de nacimiento, por parte de los adultos mayores de 65 años o más registrados en el Estado de Morelos: gratuito

II. Registro de nacimientos:

a) Dentro de la oficina del Registro Civil: gratuito

b) Fuera de la oficina del Registro Civil: 2 UMA (...)

Con base en la lectura integral del apartado transcrito, se advierte que la gratuidad de la inscripción del nacimiento se encuentra garantizada para las personas que acudan a las oficinas del Registro Civil (fracción II, inciso a), ya que fuera de sus oficinas se contempla el cobro del registro a domicilio (fracción II, inciso b).

Ahora bien, si los incisos a) y b) de la fracción II, se leen de forma sistemática, se puede concluir que su texto es constitucionalmente válido, ya que si la persona está interesada en obtener el registro y la primera copia certificada del acta de nacimiento de forma gratuita, basta con que acuda al Registro Civil. En cambio, si quiere realizar éste fuera de sus oficinas, como se permite en esta legislación, la persona en cuestión deberá pagar el derecho previsto en el inciso impugnado.

En este sentido, en el referido inciso b), se presta un servicio público adicional a la inscripción y a la expedición del acta de nacimiento, en específico, por los gastos erogados por el traslado, respecto de los cuales resulta válido que el municipio procure recuperarlos, ya que es un concepto que va más allá de su

obligación constitucional y que le brinda a los particulares una posibilidad de obtener el mismo servicio con un valor agregado, de manera que el traslado no puede considerarse como un costo para obtener el registro o la expedición de la primer acta de nacimiento.

Por lo tanto, **resulta infundado el concepto de invalidez planteado en relación con el inciso b) de la fracción II del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan para el ejercicio fiscal 2016.**

- B) Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla.** Se estudia el subinciso c), numeral 2, inciso A), del artículo 17.1, de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

Artículo 17. Son contribuyentes de este derecho las personas físicas que requieran los servicios del Registro Civil, que se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:

Concepto

17.1 Registro Civil

A) Por servicio de Registro Civil

1. Expedición de actas:

a) Ordinarias: 1.18 UMA

b) Actas interestatales (de otros municipios): 1.18 UMA a 2 UMA

2. Registros diversos

a) Registro de nacimientos: gratuito

b) Registro de reconocimiento de hijos: 6.7 UMA

c) Registro de niños a domicilio: 5.0 UMA (...)

Con base en la lectura integral del artículo transcrito -lo mismo que en el caso de la Ley de Ingresos analizada en párrafos precedentes- se concluye que el numeral 2 que contiene el subinciso c), se debe de leer de forma sistemática con el subinciso a), cuyo texto garantiza la gratuidad de la inscripción y de la primera copia certificada del acta de nacimiento, como se puede constatar con su texto.

Por ese motivo, también en la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, el cobro de los derechos impugnados se debe entender por concepto de traslado y no por la inscripción en el Registro Civil ni por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, ya que ambas se encuentran exentas.

Por lo tanto, también **resulta infundado el concepto de invalidez planteado en relación con el artículo 17.1, inciso A), numeral 2, subinciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla para el ejercicio fiscal 2016.**

PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA

En consideración de este Alto Tribunal, **son infundados** los planteamientos a partir de los cuales la Comisión promovente señala que los derechos contenidos en los artículos relacionados con el cobro a domicilio, no cumplen el principio de proporcionalidad tributaria.

El argumento esencial por el cual esa Comisión aduce que los preceptos son inconstitucionales, se debe a que establecen una cantidad fija, de ahí que no sea proporcional en razón, por ejemplo, de la distancia que medie entre las oficinas del Registro Civil y el lugar en el que se practique el registro.

Lo infundado se debe a que la promovente confunde la naturaleza de las contribuciones, porque entiende como impuestos el pago que se exige en esos preceptos, los cuales necesariamente deben ser proporcionales a la capacidad económica de los contribuyentes, cuando en realidad se tratan de derechos, cuya proporcionalidad se mide en razón del servicio que se presta.

Para resolver los planteamientos de la Comisión promovente, es indispensable precisar lo que este Alto Tribunal ha sostenido en relación con los principios de **proporcionalidad y equidad tributarias**, por lo que hace a las contribuciones denominadas derechos¹⁷.

El artículo 2, fracción IV¹⁸, del Código Fiscal de la Federación, define a los derechos como las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público

¹⁷ Similar criterio al que se expone se sostuvo en la sentencia del amparo en revisión 908/2010.

¹⁸ **Artículo 2.**

De la definición se advierte que los derechos se generan, en lo conducente, por la prestación de servicios del Estado en sus funciones de derecho público, por lo que los principios tributarios no se pueden aplicar de manera igual que en los impuestos, como se evidencia en la jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.¹⁹ Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: ‘las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten’, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Por su parte, el artículo 1 de la Ley Federal de Derechos, prevé que esas contribuciones se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

De las definiciones se advierte que el legislador ha establecido dos clases de derechos: la primera, son los denominados derechos por servicios, que se actualizan cuando el particular recibe los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; y, la segunda, relativa a los denominados derechos por uso de bienes del dominio público, que se actualizan cuando el particular aprovecha bienes del dominio público de la Nación.

En relación con las garantías de **proporcionalidad y equidad en materia de derechos**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que esos principios son aplicables a los derechos, pero en diversa forma respecto de los impuestos, como se advierte de la tesis aislada con el rubro y texto siguiente:

“DERECHOS, LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL, TAMBIÉN COMPRENDE LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.²⁰ Aunque existen algunos derechos que se generan en forma potestativa por los causantes, como cuando se trata de la educación superior o la que no imparte el Estado en forma gratuita, y hay otros cuyo hecho generador no queda al arbitrio de los particulares, como cuando éstos se ven obligados a utilizar un servicio público como el que se presta con el fin de garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la urbanización de la localidad, la higiene del trabajo, la salubridad pública, etcétera, en todos estos casos los derechos quedan comprendidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, aunque la proporcionalidad y la equidad de los derechos no tengan una connotación igual que la proporcionalidad y equidad de los impuestos.”

Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. (...)

¹⁹ [J] ; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VII, Enero de 1998; Pág. 41. **P.J. 2/98.**

²⁰ [TA] ; 7a. Época; Pleno; S.J.F.; Volumen 70, Primera Parte; Pág. 21.

Entonces, para que la imposición de un derecho por servicios cumpla con las garantías de proporcionalidad y equidad, se debe atender a los aspectos siguientes:

1. Por regla, el monto debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
2. Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme.

Así, para analizar la proporcionalidad y equidad de la disposición que establece un derecho, se debe tomar en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado.

También esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la proporcionalidad y equidad de los derechos por servicios, se rigen por un sistema distinto al de los impuestos, porque las cuotas deben estar relacionadas con el costo del servicio y deben ser las mismas para contribuyentes que reciban servicios análogos.

Lo expuesto se advierte de la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno que señala:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.²¹ No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como ‘las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio’, lo que implicó la supresión del vocablo ‘contraprestación’; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

Con base en lo anterior, los artículos que prevé el pago de un derecho por concepto de registro de nacimientos fuera de las oficinas del Registro Civil (2 UMA) o a domicilio (5 UMA), cumplen el principio de proporcionalidad tributaria.

Ello es así, porque el pago exigido por el legislador, es establecido para cubrir los costos básicos de prestar el servicio en lugares distintos a las oficinas del Registro Civil.

Como fue señalado, lo ordinario consiste en tramitar el registro de nacimientos en las oficinas mismas del Registro Civil; sin embargo, el legislador permitió que ese registro se hiciera fuera de las mismas, mediante el pago de un derecho.

Ahora, ese pago exigido es proporcional al servicio prestado (acudir a un lugar distinto a las oficinas del Registro Civil), porque se cobra una parte adecuada y no excesiva de los ingresos o patrimonio de un gobernado.

Es decir, el principio de proporcionalidad se respeta en el monto establecido en los derechos previstos por el legislador de Morelos, toda vez que no son excesivas las cantidades en relación con el servicio que se presta.

²¹ [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VII, Enero de 1998; Pág. 54. P./J. 3/98.

El veintiocho de enero de dos mil dieciséis, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la unidad de medida y actualización para este ejercicio, la cual quedó establecida en \$73.04 (setenta y tres pesos 04/100 M.N.).

Así, 2 UMA equivalen a \$146.08 (ciento cuarenta y seis pesos 08/100 M.N.), esto por lo que hace al Municipio de Atlatlahucan; por otra parte, 5 UMA son \$365.20 (trescientos sesenta y cinco 20/100 M.N.) por lo que respecta al Municipio de Cuautla, es decir, se tratan de cantidades que no son excesivas en relación con el servicio que se presta, si se tiene en consideración que las mismas tienen como propósito cubrir los sueldos de los empleados que prestan el servicio o atienden al usuario, los gastos fijos en los que incurre el gobierno en la prestación del servicio y el total del costo de los materiales usados en la prestación del servicio.

En efecto, si bien los servidores públicos prestan su servicio a cambio de una remuneración que paga el Estado, lo cierto es que sus actividades las hacen de acuerdo a las funciones ordinarias y propias del servicio.

Pero si deben prestar un servicio adicional, en concreto uno que solicita el particular para obtener un beneficio individual, es evidente que ese costo debe ser asumido por el interesado, de ahí que sea válido establecer una cuota para ese propósito.

De igual forma, es necesario tener en consideración que el funcionario que acude a registrar afuera de las oficinas gubernamentales o a domicilio debe cubrir gastos de transporte, así como utilizar materiales que le permitan realizar la actividad en el lugar correspondiente.

Ahora, contrario a lo argumentado por la Comisión promovente, el hecho de que se establezca una cuota fija es acorde con la naturaleza de la contribución exigida, porque, precisamente, la proporcionalidad en el monto de los derechos no depende de la capacidad económica de los contribuyentes, sino del tipo de servicio que se presta.

En este caso, como el servicio de registrar afuera de las Oficinas del Registro Civil o a domicilio, implica una misma actividad sin que haya diferenciación alguna, con independencia de la distancia, lugar, trabajo, o domicilio del peticionario, es evidente que sea exigible una tasa única.

Por otra parte, si bien las cantidades que se exigen en cada Municipio son distintas, ello no es obstáculo para considerar constitucionales esas contribuciones, porque aún así, lo cierto es que no son excesivas y son adecuadas al servicio que se otorga.

Cabe destacar que el legislador determinó el cobro por el servicio prestado en atención a las particularidades de cada Municipio, pero en cada uno de los mismos, con independencia de quién solicite el servicio, el lugar en el que se deba prestar, o cualquier otra modalidad que pueda diferenciar, lo importante es que hay una cantidad fija que será aplicable de igual forma a quién así lo solicite.

Además, no es conforme a este medio de control constitucional verificar la validez de un precepto legal a partir de su comparación con otra disposición normativa de igual rango, porque en ese supuesto el estudio que se hace es de regularidad legal y no constitucional.

SEXTO. Efectos. Toda vez que son **infundados** los planteamientos de la Comisión promovente, por lo que hace a los artículos 14, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos de Atlatlahucan, y 17.1, inciso A), numeral 2, inciso c), de la Ley de Ingresos de Cuautla, lo procedente es reconocer la validez de esos preceptos.

Por otra parte, al ser **fundado** el concepto de invalidez, respecto al artículo 14, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos de Atlatlahucan, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad de ese precepto, la cual surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 14, fracción II, inciso B), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, y 17.1, inciso A), numeral 2, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, del Estado de Morelos.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 14, fracción II, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinte de abril de dos mil dieciséis, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución.

CUARTO. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Morelos, de acuerdo con lo establecido en el considerando SEXTO del presente fallo.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Atlatlahucan y Cuautla, Morelos, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez de los artículos 14, fracción II, inciso B), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, y 17.1, inciso A), numeral 2, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, ambas para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, del Estado de Morelos. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 14, fracción II, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Alberto Pérez Dayán**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiuno fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 36/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2016.

En sesión celebrada el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se analizaron las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlatlahucan y de Cuautla, ambas del Estado de Morelos.

Presento este voto para exponer las razones por las cuales me manifesté en contra de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y, por tanto, voté por la invalidez de los preceptos impugnados.

A. Fallo de la mayoría

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la invalidez de los artículos 14, fracción II, inciso b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan¹ y 17.1, inciso a), numeral 2, sub-inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla², al estimar que el cobro del registro de nacimiento cuando éste es realizado fuera de la oficina del registro civil y a domicilio, vulneran el derecho a la identidad y a la gratuidad del acto registral de nacimiento.

La mayoría de los Ministros consideró que los diversos preceptos combatidos se limitan a establecer el cobro de derechos por servicios públicos adicionales a la inscripción y a la expedición del acta de nacimiento –como son los gastos de traslado y las horas extraordinarias de trabajo– que el Municipio puede válidamente procurar recuperar, al tratarse de conceptos que van más allá de la obligación de garantizar la gratuidad del registro y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento prevista en el artículo 4 de la Constitución General.

En consecuencia, el fallo reconoció la validez de los preceptos combatidos.

B. Motivos de disenso**I. El derecho a la identidad y al registro del nacimiento**

El derecho a la identidad es un elemento esencial e imprescindible para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Se trata de un derecho que puede ser conceptualizado como el conjunto de atributos que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios derechos que contribuyen a hacerla singular e identificable³.

El ejercicio de este derecho es indisociable de un sistema nacional de registro que permita proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su identidad, pues la inscripción del nacimiento no sólo constituye la constancia legal de la existencia de las personas, sino que les permite ser titulares de derechos y obligaciones frente a los particulares y frente al Estado⁴.

Cabe señalar que ambos derechos –a la identidad y al registro–, se encuentran protegidos implícitamente por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si bien este instrumento no hace referencia expresa al derecho a la identidad, sí contempla el derecho a la personalidad jurídica en su artículo 3⁵, el derecho al

¹ **Artículo 14.** Por la expedición de actos del registro civil, se causarán y liquidarán las siguientes:

Registro Civil
Por servicios del Registro Civil
(...)

Cuota

II. Registro de nacimientos:

(...)

b) Fuera de la oficina del Registro Civil:

2 UMA

² **Artículo 17.** Son contribuyentes de este derecho las personas físicas que requieran los servicios del Registro Civil, que se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:

17.1 Registro Civil

Cuota

A) Por servicio de Registro Civil

(...)

2. Registros diversos

(...)

c) Registro de niños a domicilio:

5.0 UMA

³ Cfr. Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párrafo 267; así como la opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 15.

⁴ Cfr. Corte IDH. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párrafo. 101; así como la opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 14.4.

⁵ **Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

nombre en su artículo 18⁶, y el derecho a la nacionalidad en el artículo 20⁷. Más aún, la Convención no sólo obliga a respetar tales derechos, sino que impone el compromiso de adoptar las medidas necesarias para garantizarlos y hacerlos efectivos, lo que implica el derecho de inscripción después del nacimiento⁸.

Por su parte, el derecho al registro del nacimiento encuentra referencia explícita en el numeral 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹; en el artículo 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹⁰, y en los artículos 7¹¹ y 8¹² de la Convención sobre los Derechos de los Niños, que obligan al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar su derecho a preservar su identidad.

Ahora, en cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano¹³, el diecisiete de junio de dos mil catorce se publicó el decreto de reforma al artículo 4o. de la Constitución General, que en su nueva formulación establece lo siguiente:

Artículo 4. (...)

(...)

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

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

De los citados preceptos se advierten tres elementos esenciales: (i) existe un derecho a la identidad que se traduce, entre otras cosas, en el derecho a ser registrado de manera inmediata al nacimiento; (ii) el Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos, y (iii) el registro de nacimiento, así como la expedición de la primera copia certificada del acta deben ser gratuitos, al establecerse expresamente la exención del cobro de derechos.

⁶ **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.

⁷ **Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad**

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

⁸ Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p. 8, 9, 11.2 y 11.3, lo cual también fue referido por la Corte IDH en el caso *Gelman vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, Sentencia de 24 de febrero de 2011 párrafo 123, así como en OEA, "Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad", resolución AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07) de 5 de junio de 2007.

⁹ **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.

¹⁰ **Artículo 29**

Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, **al registro de su nacimiento** y a tener una nacionalidad.

¹¹ **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.

¹² **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.

¹³ Este compromiso deriva no sólo de los instrumentos internacionales referidos anteriormente, sino de un esfuerzo conjunto de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos para lograr la universalización y accesibilidad del registro civil y el derecho a la identidad. Así, en el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se puede leer: "Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados Miembros en la erradicación del sub registro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la Región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el "Proyecto de Modelo de Legislación para registros civiles en América Latina", en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos."

Así, el derecho a la identidad se concibe como un derecho autónomo que contiene un núcleo de elementos claramente identificables, que incluyen el derecho al nombre, a las relaciones familiares, a la nacionalidad y el derecho a la personalidad jurídica¹⁴. Se trata de un derecho de carácter básico que, además de tener un valor y contenido propio, sirve como justificación de otros derechos –de carácter derivado– para su plena realización y ejercicio¹⁵, sin que cada uno de ellos pierda su especificidad y especialidad.

Este núcleo esencial del derecho a la identidad se acompaña *necesariamente* del derecho de la inscripción después del nacimiento, toda vez que el registro constituye el punto de partida para ejercer la personalidad jurídica ante el Estado y los particulares, así como para actuar en condiciones de igualdad ante la ley¹⁶. De este modo, el registro al nacimiento es un derecho derivado, que encuentra su justificación en el derecho a la identidad, al fungir como el vehículo para que esta pueda materializarse.

En lo que al caso interesa, cabe señalar que para que el registro del nacimiento pueda cumplir con su cometido, debe contar con ciertas características mínimas. Al respecto, en la Observación General No. 7 el Comité de los Derechos del Niño sostuvo lo siguiente¹⁷:

“Como primera medida para garantizar a todos los niños el derecho a la supervivencia, al desarrollo y al acceso a servicios de calidad (art. 6), el Comité recomienda que los Estados Partes **adopten todas las medidas necesarias** para que todos los niños sean inscritos al nacer en el registro civil. **Ello puede lograrse mediante un sistema de registro universal y bien gestionado que sea accesible a todos y gratuito. Un sistema efectivo debe ser flexible y responder a las circunstancias de las familias**, por ejemplo estableciendo unidades de registro móviles cuando sea necesario.”

Las características delineadas por el Comité coinciden con los elementos esenciales que se desprenden del artículo 40. constitucional. El cumplimiento del derecho a la inscripción del nacimiento no se satisface con la mera existencia de una oficina del Registro Civil, ni tampoco con la expedición de una ley registral como fue sugerido durante la sesión por algunos ministros; por el contrario, existe una obligación de *garantía*, lo que supone –como señala el Comité– adoptar las medidas positivas que sean necesarias para asegurar la protección efectiva del derecho.

A este respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que estas medidas deben estar en función de las necesidades particulares del sujeto de derecho¹⁸. Así, en el caso del registro del nacimiento, dicho Tribunal ha sostenido que el Estado se encuentra obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación las condiciones tanto jurídicas como administrativas que les hagan **accesible** el ejercicio de este derecho¹⁹, toda vez que los miembros de estas comunidades suelen enfrentarse a serios impedimentos para obtener el debido registro de nacimientos y defunciones. Así, es especialmente importante la implementación de mecanismos que permitan que el ejercicio de este derecho sea accesible en términos jurídicos, económicos y geográficos²⁰.

Adicionalmente, tanto la Constitución como los tratados hacen hincapié en la necesidad de que el registro se lleve a cabo **inmediatamente** después del nacimiento, pues diversos organismos internacionales han detectado que la omisión de la inscripción del nacimiento genera en los niños una especial vulnerabilidad frente a los siguientes riesgos:

- **Niños con discapacidad.** Los niños con discapacidad son vulnerables de forma desproporcionada a que no se los inscriba en el registro al nacer, lo cual tiene profundas consecuencias para el disfrute de sus derechos humanos, pues no sólo los priva de la ciudadanía sino también del acceso a la atención de la salud, y la educación²¹. Los niños con discapacidad cuyo nacimiento no se escribe en el registro corren un mayor riesgo de descuido, institucionalización y muerte, pues al no existir ningún registro oficial de su existencia, ésta puede ocurrir con relativa impunidad²².

¹⁴ Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 18.3.3.

¹⁵ Para la distinción entre derechos básico y derechos derivados ver Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford, 1986, p. 168-170.

¹⁶ Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 14.4 y 18.3.3

¹⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7, Septiembre de 2005, p. 25.

¹⁸ Corte IDH. *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 2015.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 189. Idénticas consideraciones fueron reiteradas por el Tribunal Interamericano al fallarse el *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párrafo 250.

²⁰ Cfr. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, Párrafo 191 y 193.

²¹ Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 9 Los derechos de los niños con discapacidad, CRC-GC-9, párrafo 35.

²² Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 1 Igual reconocimiento como persona ante la ley, CRPD-GC-1, p. 43.

- **Niños indígenas.** Existe un mayor número de niños indígenas que no son inscritos en el registro de nacimiento, lo cual los expone a un mayor riesgo de apatridia. Por tanto, los Estados deben tomar medidas especiales para la debida inscripción de los niños indígenas, incluidos los que residen en zonas apartadas²³.
- **Niños con VIH/SIDA.** Los documentos de identidad tienen una importancia crítica para los niños afectados por el VIH/SIDA, pues ello guarda relación con que sean reconocidos como personas ante la ley, en particular en materia de sucesión, enseñanza y servicios de sanidad y disminuye la posibilidad de que sean vulnerables a malos tratos y explotación, sobre todo cuando están separados de sus familias por causa de enfermedad o muerte²⁴.
- **Niños que son víctimas de venta, trata y secuestro.** La venta y trata es frecuente en niños abandonados y separados de sus familias. Cuando los niños no se encuentran registrados son especialmente vulnerables. Por ello, el Comité de los Derechos del Niño estima que un registro universal de los nacimientos puede ayudar a combatir esta violación de derechos²⁵.
- **Niños migrantes.** Los hijos de los migrantes en situación irregular, particularmente los nacidos en un Estado que no reconoce su existencia, son vulnerables toda su vida, pues la identidad jurídica es un prerequisite para acceder a diversos derechos fundamentales como la educación, los servicios de salud y los derechos laborales, entre otros²⁶.

En suma, la obligación de garantizar el derecho al registro del nacimiento se nutre de contenido tanto de fuente internacional como constitucional, y conlleva para el Estado el deber de realizar los mayores esfuerzos para alcanzar el registro universal, accesible, gratuito e inmediato de los nacimientos, prestando especial atención a las necesidades de las comunidades que habitan en zonas rurales y de difícil acceso, y respondiendo de manera flexible a las circunstancias particulares de las familias.

II. Análisis de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Atlatlahucan y de Cuautla.

A la luz de lo expuesto anteriormente, difiero de la resolución alcanzada por la mayoría, pues considero que existen casos en que la inscripción de los nacimientos fuera de la oficina del Registro Civil y a domicilio, lejos de constituir servicios públicos adicionales al registro, son medidas indispensables para garantizar el acceso a un registro universal que sea gratuito e inmediato, por lo que era necesario introducir excepciones cuidadosamente diseñadas para no hacer nugatorio el derecho.

Como punto inicial debe destacarse que uno de los temas centrales de discusión de la reforma que incorporó el derecho a la identidad y al registro del nacimiento inmediato y gratuito a nuestra ley fundamental, fue la existencia de barreras *“de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos”*²⁷, es decir, el texto del artículo 4o. constitucional encuentra su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

En estas condiciones, el análisis de constitucionalidad de los preceptos impugnados debe girar en torno a la satisfacción de la obligación de garantizar que el registro del nacimiento sea universal, accesible, gratuito e inmediato, tomando en especial consideración la afectación que implica el incumplimiento de este derecho para las poblaciones más vulnerables, así como las diferentes barreras que obstaculizan su acceso al registro.

En este sentido, los preceptos combatidos establecen el cobro del **registro de nacimiento** fuera de la oficina del Registro Civil y a domicilio.

²³ Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 11 Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención CRC-GC-11, párrafo 41 y 42.

²⁴ Comité de los Derechos de los Niños, Observación General 3 El VIH/SIDA y los derechos del niño, CRC-GC-3, p. 32.

²⁵ Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 7 Realización de los derechos de los niños en la primera infancia, CRC-GC-7, p. 36.

²⁶ Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general 2, Sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW-GC-2, p. 79.

²⁷ En efecto, del Dictamen de la Cámara de Diputados se desprende lo siguiente:

“Además, el informe intitulado “Derecho a la identidad. La cobertura del registro al nacimiento en México en 1999 y 2009” elaborado por la UNICEF y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proporcionó una medición del comportamiento del registro de los nacimientos en nuestro país para conocer el grado de cobertura a nivel nacional, estatal y municipal. **En el aludido documento, se establece que cuando no existen registros de nacimiento se afecta a la niñez que pertenecen a la población más pobre y marginada: indígenas, migrantes, o bien que habitan en zonas rurales, remotas o fronterizas. Además, señala que las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son complejas y multifactoriales ya que existen barreras de índole legal, geográfica, económica, administrativa y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de nacimientos. Dentro de las barreras económicas, se encuentran los costos relacionados al registro y emisión del acta de nacimiento, lo cual constituye una limitante para las poblaciones más pobres y marginadas.”**

Como puede verse los preceptos impugnados establecen supuestos en los que se exige el cobro de derechos por el registro de nacimiento y la expedición del acta respectiva **en términos absolutos**, esto es, las leyes de ingresos combatidas no contemplan un sistema que sea flexible y que responda a las circunstancias de distintos grupos de la población, ni tampoco considera las barreras de índole geográfica, económica, administrativa o cultural a las que se enfrentan los grupos vulnerables, como indígenas, migrantes, o bien que habitan zonas rurales, remotas o fronterizas.

En efecto, al adoptar las medidas legislativas para regular el registro de nacimiento y la expedición de actas en los respectivos municipios en supuestos distintos al registro en las oficinas respectivas y dentro de horas hábiles, el legislador estableció reglas absolutas, abarcando supuestos en los que el cobro de derechos deriva en una violación frontal a la gratuidad del registro debido a las circunstancias especiales del caso, **por lo que nos encontramos ante normas cuyo ámbito resulta sobre inclusivo**²⁸.

Por ejemplo, podemos pensar, entre otros casos, en mujeres indígenas que se trasladan a lugares apartados para dar luz en hospitales públicos, donde el tiempo de estancia es corto y puede no coincidir con los horarios ordinarios del Registro Civil. Me parece que son precisamente estos supuestos los que busca garantizar el artículo 4o. constitucional, de modo que una ley que no contempla estos escenarios es contraria al propósito que guarda la Ley Fundamental.

Realizar los mayores esfuerzos para alcanzar el registro accesible, inmediato, gratuito y universal de los nacimientos es un deber que corresponde en primera instancia al Estado mexicano y, en esta medida, resulta incongruente prever normas que limiten la gratuidad a los registros llevados a cabo en oficinas de registro civil y en horas hábiles, sin establecer excepciones para casos urgentes, o el caso de niños registrados por la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia, por mencionar algunas posibilidades.

En este sentido, los supuestos de cobro contenidos en las leyes impugnadas no pueden considerarse en todos los casos como un servicio adicional, un valor agregado, ni mucho menos una comodidad, como consideró la mayoría del Tribunal Pleno. Los diagnósticos de los sistemas del registro civil en América Latina coinciden en la necesidad de dejar de considerar al registro civil sólo como una fuente de ingresos del poder público²⁹, pues ello constituye un importante obstáculo para la universalización de la inscripción de los nacimientos y la consecuente erradicación del subregistro. Por el contrario, bajo la perspectiva de los derechos humanos, el registro de los nacimientos constituye un servicio gratuito que, si bien es un derecho por su propio pie, cumple una función de garantía del derecho a la identidad³⁰ y que debe diseñarse de manera que se tomen en cuenta las circunstancias que pueden dificultar el acceso inmediato al registro.

En suma, considero que en el contexto geográfico y socioeconómico en el que se desenvuelve un enorme porcentaje de la población, las autoridades tienen el deber de delinear normas que permitan lograr un registro que sea gratuito, accesible e inmediato; de lo contrario no sólo se desconoce el propósito del artículo 4º constitucional, **sino que invisibiliza los obstáculos y los riesgos a los que se enfrentan muchos mexicanos, reproduciendo la brecha de desigualdad.**

Por ello, la cobertura del derecho a la gratuidad en el registro no se encuentre acotado a que este acto se lleve a cabo en las oficinas y en las horas ordinarias de trabajo del Registro Civil; por el contrario, el registro debe ser gratuito independientemente de la modalidad y características del acto.

En estas condiciones, considero que debió declararse la invalidez de los artículos 14, fracción II, inciso b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatláhuca y 17.1, inciso a), numeral 2, sub-inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, pues todos ellos cobran derechos por concepto de "servicios adicionales" en el registro de nacimiento.

El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**. - Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sentencia de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 36/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

²⁸ Bayón, Juan Carlos, "Sobre la racionalidad de dictar y seguir reglas", *Doxa* 19 (1996), p. 143 a 162.

²⁹ Acosta Urquidí, Mariclaire, Burstein, John (2006), *¿Qué puede haber dentro de un nombre? Estudios de caso sobre identidad y registro en América Latina y el Caribe*, BID, Washington D.C.

³⁰ Cfr. Organización de los Estados Americanos, *Diagnóstico del Marco Jurídico Institucional y Administrativo de los sistemas de Registro Civil en América Latina*, Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas, Washington D.C., 2010, p 47-49.