

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 7/2016, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Norma Lucía Piña Hernández.

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 7/2016

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO: RON SNIPELISKI NIS CHLI

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

VISTOS para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad 7/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

RESULTANDO

- 1. Presentación de la demanda.** El veintisiete de enero de dos mil dieciséis, Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez de diversas disposiciones de las leyes de ingresos para las Municipalidades de Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Tamazunchale, todos ellos del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, publicadas en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de veintinueve de diciembre de dos mil quince. Como autoridad emisora y promulgadora señaló a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.
- 2. Registro, turno de la demanda.** El veintiocho de enero de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 7/2016 y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
- 3. Admisión de la demanda.** El veintiocho de enero de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de San Luis Potosí, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe; finalmente, ordenó dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestase lo que correspondiera a su representación.
- 4. Informe del Poder Ejecutivo.** El veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, Federico Arturo Garza Herrera, ostentándose con el carácter de Procurador General de Justicia del Estado de San Luis Potosí, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo.
- 5. Informe del Poder Legislativo.** El tres de marzo de dos mil dieciséis, la Diputada Josefina Salazar Báez dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, ostentando el carácter de Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de San Luis Potosí.
- 6. Opinión de la Procuraduría General de la República.** En el presente asunto no formuló pedimento.
- 7. Alegatos.** El seis de abril de dos mil dieciséis se presentó el escrito de alegatos por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en la misma fecha fueron presentados los alegatos por el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí. El Poder Legislativo del Estado no formuló alegatos.

8. **Cierre de instrucción.** Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el siete de abril de dos mil dieciséis se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ en adelante Ley Reglamentaria.

CONSIDERANDO

9. **PRIMERO.- Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² el artículo 1º de su Ley Reglamentaria³ y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas disposiciones correspondientes a leyes estatales por considerar que las mismas violentan los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.
10. **SEGUNDO.- Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria,⁵ el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.
11. En el caso, las leyes de ingresos cuyas disposiciones se impugnan fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí el veintinueve de diciembre de dos mil quince.
12. Por lo tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del miércoles treinta de diciembre del mismo año al jueves veintiocho de enero de dos mil dieciséis. Por consiguiente, si la demanda se presentó el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.
13. **TERCERO.- Legitimación activa.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
14. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su Presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.
15. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos

¹ **ARTICULO 68.** (...)

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado. (...)

² **ARTÍCULO 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

³ **ARTICULO 1º.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁴ **ARTICULO 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...

⁵ **ARTICULO 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.

Humanos⁶ y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con su fracción XI. Asimismo, la representación se le confiere en el artículo 18 de su Reglamento Interno⁷.

16. Por lo tanto, dicho funcionario acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad, así como de actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.
17. **CUARTO.- Estudio de fondo.** Toda vez que en la presente acción de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguna, se procede al análisis del único concepto de invalidez planteado.
18. En dicho concepto, la Comisión Nacional plantea la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones:
 - I. El artículo 21, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
 - II. El artículo 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
 - III. El artículo 23, fracción X, así como su último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
 - IV. El artículo 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
19. A su juicio, las disposiciones enunciadas son violatorias del derecho a la identidad y de la gratuidad del registro de nacimiento, en síntesis, porque no existe fundamento constitucional para cobrar el registro extemporáneo, ya que la Constitución Federal “no señala una temporalidad límite para hacer efectivo el derecho de la gratuidad del registro de nacimiento”, aunado a que los derechos humanos “son exigibles al Estado en todo momento” por virtud de su imprescriptibilidad. También estima que el cobro por registro extemporáneo se opone a la universalidad de los derechos humanos, ya que “no reconoce un derecho fundamental a todas las personas, sino sólo a aquellos menores de seis meses de edad”. Adicionalmente, considera inadmisibles las multas previstas en la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala para la madre y el padre que realicen una declaración extemporánea del nacimiento, toda vez que es una obligación del Estado garantizar el derecho de identidad mediante el registro inmediato y gratuito.
20. Por estos motivos, estima que se transgreden los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ transitorio segundo de la reforma constitucional al artículo 4º de

⁶ **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.

⁷ **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.

⁸ **ARTÍCULO 10.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

ARTÍCULO 40.- (párrafos primero a séptimo)

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. (...)

diecisiete de junio de dos mil catorce;⁹ 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁰ 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹¹ así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.¹²

21. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí manifestó lo siguiente:

- i. Que la promulgación y publicación de las leyes que se impugnan se llevó a cabo con base en las atribuciones conferidas por el artículo 80, fracción II, de la Constitución del Estado¹³.
- ii. Que la promulgación y publicación de las leyes impugnadas se llevó a cabo por considerar que se encontraba bajo el marco legal y constitucional requerido, emitidas por autoridad facultada, conforme al proceso legislativo correspondiente y acorde a los lineamientos constitucionales.
- iii. Que los artículos cumplen con los requisitos formales que para el caso se exigen.

22. Por su cuenta, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí manifestó lo siguiente:

- i. Que todas las disposiciones que se impugnan, en su fracción I, respectivamente, prevén la exención de cobro por concepto de registro de nacimiento o defunción, con lo que se da cabal cumplimiento a lo previsto por el párrafo octavo del artículo 4° de la Constitución Federal.
- ii. Que de la lectura de los preceptos impugnados se desprende que lo que da lugar al cobro de una sanción administrativa no es el registro de nacimiento ni la emisión del acta correspondiente, sino la acción extemporánea de llevar a cabo el registro.
- iii. Que si bien del artículo 4° constitucional se desprende que el registro debe ser inmediato, del mismo texto no se desprende qué debe entenderse por inmediatez, por lo cual se busca que la legislación secundaria establezca un parámetro que contribuya a la mayor inmediatez. Así, que el Código Civil Federal establece un plazo de seis meses para dar aviso del nacimiento al Juez de Registro Civil¹⁴.

⁹ **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.

¹⁰ **ARTÍCULO 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

ARTÍCULO 18. Derecho al Nombre

Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno (sic) de ellos.

La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.

¹¹ **ARTÍCULO 24**

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

¹² **ARTÍCULO 7**

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

ARTÍCULO 8

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

¹³ **ARTÍCULO 80.-** Son atribuciones del Gobernador del Estado las siguientes:

- II. Promulgar y publicar en el Periódico Oficial del Estado las leyes, decretos y acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

¹⁴ **ARTÍCULO 55.-** Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos y, en su defecto, los maternos, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurrió aquél. Los médicos cirujanos o matronas que hubieren asistido al parto, tienen obligación de dar aviso del nacimiento al Juez del Registro Civil, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

La misma obligación tiene el jefe de familia en cuya casa haya tenido lugar el alumbramiento, si éste ocurrió fuera de la casa paterna.

Si el nacimiento tuviere lugar en un sanatorio particular o del Estado, la obligación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo del Director o de la persona encargada de la administración.

Recibido el aviso, el Juez del Registro Civil tomará las medidas legales que sean necesarias a fin de que se levante el acta de nacimiento conforme a las disposiciones relativas.

- iv. Que el plazo que se establece es razonable y se entiende como una medida que establece el Estado para procurar que se cumpla el registro con la mayor inmediatez posible, fomentando el cumplimiento de tal obligación mediante el establecimiento de una sanción administrativa a efecto de evitar la omisión del registro.
 - v. Concluye señalando que lo que se sanciona no es ni el registro ni la emisión del acta de nacimiento, sino la extemporaneidad con que se lleve a cabo, por lo cual, al dar cumplimiento a la gratuidad de que debe gozar el registro y expedición de la primer acta de nacimiento, debe reconocerse la validez de las normas impugnadas.
23. Como se puede apreciar, en esencia, la Comisión considera, por una parte, que el registro de nacimiento debe ser gratuito en cualquier momento sin importar la edad de la persona, ya que se trata de un derecho humano de carácter universal e imprescriptible, cuyo ejercicio no está sujeto por la Constitución Federal a un plazo; mientras que el Poder Legislativo sostiene la validez del cobro del registro extemporáneo porque no existe una definición constitucional de inmediatez del registro de nacimiento, de tal forma que la legislación secundaria puede establecer un parámetro para procurar su cumplimiento con la mayor inmediatez posible.
24. Por otra parte y en relación con la sanción administrativa, la Comisión afirma que resulta inconstitucional porque es una obligación del Estado garantizar el derecho de identidad mediante el registro inmediato y gratuito, mientras que el Poder Legislativo sostiene que ésta es válida porque procura evitar la omisión del registro.
25. Para estudiar la problemática planteada, debe acudirse al texto del artículo 4º, párrafo octavo, de la Constitución, así como el 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.”

26. De los preceptos constitucionales citados se obtiene que (i) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (ii) el Estado debe garantizar este derecho; (iii) la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita, y (iv) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.¹⁵
27. 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

¹⁵ 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.

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.

28. Tal es el caso del artículo 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶ que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.
29. Obligación que también se prevé en la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**,¹⁷ la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29¹⁸.
30. Lo mismo que por la **Convención sobre los Derechos del Niño**,¹⁹ 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 7²⁰ y 8²¹.
31. 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.
32. Incluso, en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar al proceso de reforma constitucional del artículo 4º constitucional se propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad;²² 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”.²³

¹⁶ **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.

¹⁷ Adoptada por la Asamblea General 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.

¹⁸ **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.

¹⁹ 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.

²⁰ **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.

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.

²¹ **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.

²² 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...”.

²³ 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.”.

33. Por consiguiente, si no se puede condicionar la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, ello significa que ambos derechos se pueden ejercitar de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona; por este motivo, el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y las leyes estatales no pueden fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.
34. Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.
35. 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.
36. 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.
37. Partiendo de las anteriores premisas se procede a examinar la constitucionalidad de las disposiciones de cada una de las leyes de ingresos impugnadas.
38. **A) Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde.** En primer lugar se estudia la fracción XII del artículo 21 de la Ley de Ingresos de esta municipalidad:

Artículo 21.- Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

CONCEPTO	CUOTA
I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
II. Primer acta <u>para recién nacido</u>	Sin costo
(...)	(...)
<u>XII. Por el registro extemporáneo de nacimiento</u>	<u>\$93.00</u>

[Énfasis añadido]

39. Con base en una lectura integral del artículo transcrito se puede concluir que sí es inconstitucional la fracción impugnada, aun y cuando el artículo pretende garantizar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento en sus fracciones I y II, ya que contempla el cobro de un derecho por registro extemporáneo, siendo que el mismo ha quedado proscrito en el orden jurídico nacional, como se señaló anteriormente.
40. Por eso, resulta fundado el concepto de invalidez planteado en contra de la fracción XII del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde y lo conducente es declarar su invalidez.
41. A la luz de lo anterior, resulta inconstitucional la fracción II en la parte que señala “para recién nacido” a pesar de que no fue impugnada, ya que si el registro extemporáneo es inconstitucional, no tiene ningún sentido que en la ley de ingresos subsista un criterio cronológico para acceder a la gratuidad de la primera copia certificada. En consecuencia, por la relación que guardan dichas fracciones, lo conducente es extender la declaración de invalidez a esta última.

42. **B) Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez.** En segundo lugar se analiza la fracción XII del artículo 23 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

Artículo 23.- Los servicios prestados por el Registro Civil en el Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P., causarán las siguientes causas:

CONCEPTO	CUOTA
<i>I. Registro de nacimiento o defunción</i>	<i>Gratuito</i>
<i>(...)</i>	<i>(...)</i>
<u>XII. Registros extemporáneos</u>	<u>\$ 400.00</u>

[Énfasis añadido]

43. Al igual que en el caso anterior, también resulta inconstitucional la fracción impugnada por contemplar el cobro de un derecho por registro extemporáneo, por lo que resulta fundado el concepto de invalidez planteado y lo conducente es declarar su invalidez.
44. **C) Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala.** En tercer lugar se analizan la fracción X y el último párrafo del artículo 23 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

Artículo 23.- Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

CONCEPTO	CUOTA
<i>I. Registro de nacimiento o defunción</i>	<i>Sin costo</i>
<i>(...)</i>	<i>(...)</i>
<u>X. Por el registro extemporáneo de nacimiento</u>	<u>\$70.00</u>
<i>(...)</i>	

Serán sancionados la madre y el padre que estando obligados a declarar el nacimiento, lo hacen fuera del término fijado (180 días) con una multa correspondiente de hasta un día de salario mínimo, cuando se trate de una declaración extemporánea de nacimiento.

[Énfasis añadido]

45. De la lectura del artículo transcrito, además de resultar inconstitucional la fracción impugnada por contemplar el cobro de un derecho por registro extemporáneo, por mayoría de razón resulta inconstitucional su último párrafo, por establecer una multa por declarar el nacimiento de forma extemporánea.
46. No se soslaya que la imposición de la multa persigue un fin que pudiera ser considerado legítimo, a saber, incentivar que los padres declaren el nacimiento de sus hijos; sin embargo, la misma implica un costo directo para su inscripción sobre la base de un plazo que ni siquiera debe existir, ya que, se reitera, la edad cronológica de la persona no incide en la gratuidad del registro ni en la de la primera copia certificada del acta de nacimiento.
47. Sin que sea obstáculo que en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar a la redacción actual del octavo párrafo del artículo 4º constitucional, el legislador haya señalado que los responsables de los menores de edad tienen la obligación de acudir a las oficinas del Registro Civil para solicitar su inscripción, de preferencia inmediatamente después del nacimiento,²⁴ ya que la imposición de una sanción económica, lejos de procurar el cumplimiento de dicha obligación, disuade la inscripción de las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por su situación económica.

²⁴ Iniciativa del Senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

48. En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez planteado en contra de la fracción X y último párrafo del artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, lo conducente es declarar su invalidez.

49. **D) Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale.** En cuarto lugar se examina la fracción XIII del artículo 22 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

Artículo 22.- Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

CONCEPTO	CUOTA
I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
(...)	(...)
<u>XIII. Por el registro extemporáneo de nacimiento</u>	<u>\$67.00</u>

[Énfasis añadido]

50. Nuevamente se puede concluir que también en este caso resulta inconstitucional la fracción impugnada por contemplar el cobro de un derecho por registro extemporáneo.

51. **QUINTO.- Efectos.** En atención a la conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,²⁵ procede declarar la invalidez de las siguientes disposiciones:

I. El artículo 21, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Asimismo, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 en relación con el artículo 73, ambos de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno considera que la invalidez decretada debe hacerse extensiva a la **fracción II del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde**, en la parte que señala **“para recién nacido”**, no obstante que la misma no fue impugnada.

Lo anterior, toda vez que la gratuidad de la primera acta de nacimiento se encuentra viciada por limitarla para los recién nacidos, lo cual, de manera implícita, sujeta la gratuidad a una condición de temporalidad.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis jurisprudencial **P./J. 53/2010**, de rubro siguiente: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.”²⁶.

²⁵ **ARTÍCULO 41.** Las sentencias deberán contener:...

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;...

ARTÍCULO 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

²⁶ “Texto: Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de “invalidación directa”, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de “invalidación indirecta”, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.”

- II. El artículo 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
 - III. El artículo 23, fracción X, así como su último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
 - IV. El artículo 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.
52. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de San Luis Potosí, la cual deberá notificarse también a los municipios de Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Tamazunchale, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.
53. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez de los artículos 21, fracciones II, en la porción normativa "para recién nacido", y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, 23, fracción X y párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, y 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, todas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, del Estado San Luis Potosí.

TERCERO.- Las declaraciones de invalidez surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y a los municipios de Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Tamazunchale, del Estado de San Luis Potosí 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 activa.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, por argumentaciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, por argumentaciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en

declarar la invalidez de los artículos 21, fracciones II, en la porción normativa “para recién nacido”, y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, 23, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, y 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, todas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea por argumentaciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, por argumentaciones diferentes, Medina Mora I. separándose de consideraciones, Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23, párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, del Estado San Luis Potosí. Los señores Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Medina Mora I. 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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos.

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.

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, **Javier Laynez Potisek**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 doce 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 7/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de marzo de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA SENTENCIA DICTADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2016.

En sesión celebrada el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 21, fracción XII de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde¹; 23, fracción XII de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez²; 23, fracción X y último párrafo de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala³ y 22, fracción XIII de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale⁴, todos del Estado de San Luis Potosí, pues al contemplar el cobro por derechos por la inscripción extemporánea de nacimiento, vulneraba el principio de gratuidad en el registro de nacimiento, en términos del artículo 4º de la Constitución General.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la posición mayoritaria, sin embargo, considero necesario dar razones adicionales para definir cuál es el contenido y el alcance del derecho fundamental a la identidad y el registro de nacimiento.

A. 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 identificable⁵.

El ejercicio de este derecho es indisociable de un sistema nacional de registro que permita proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su identidad, pues la inscripción del nacimiento no sólo constituye la constancia legal de la existencia de las personas, sino que les permite ser titulares de derechos y obligaciones frente a los particulares y frente al Estado⁶.

Cabe señalar que ambos derechos –a la identidad y al registro–, se encuentran protegidos implícitamente por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si bien este instrumento no hace referencia expresa al derecho a la identidad, sí contempla el derecho a la personalidad jurídica en su artículo 3⁷, el derecho al

¹ **Artículo 21.-** Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

CONCEPTO	CUOTA
I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
II. Primer acta para recién nacido	Sin costo
(...)	
XII. Por el registro extemporáneo de nacimiento	\$93.00

² **Artículo 23.-** Los servicios prestados por el Registro Civil en el Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P., causarán las siguientes causas:

CONCEPTO	CUOTA
I. Registro de nacimiento o defunción	Gratuito
(...)	
XII. Registros extemporáneos	\$ 400.00

³ **Artículo 23.-** Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

CONCEPTO	CUOTA
I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
(...)	
X. Por el registro extemporáneo de nacimiento	\$70.00
(...)	

Serán sancionados la madre y el padre que estando obligados a declarar el nacimiento, lo hacen fuera del término fijado (180 días) con una multa correspondiente de hasta un día de salario mínimo, cuando se trate de una declaración extemporánea de nacimiento.

⁴ **Artículo 22.-** Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

CONCEPTO	CUOTA
I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
(...) (...)	
XIII. Por el registro extemporáneo de nacimiento	\$67.00

⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párrafo 267; así como la opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 15.

⁶ Cfr. Corte IDH. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párrafo. 101; así como la opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 14.4.

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

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

nombre en su artículo 18⁸, y el derecho a la nacionalidad en el artículo 20⁹. Más aún, la Convención no sólo obliga a respetar tales derechos, sino que impone el compromiso de adoptar las medidas necesarias para garantizarlos y hacerlos efectivos, lo que implica el derecho de inscripción después del nacimiento¹⁰.

Por su parte, el derecho al registro del nacimiento encuentra referencia explícita en el numeral 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹; en el artículo 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹², y en los artículos 7¹³ y 8¹⁴ de la Convención sobre los Derechos de los Niños, que obligan al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar su derecho a preservar su identidad.

Ahora, en cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano¹⁵, el diecisiete de junio de dos mil catorce se publicó el decreto de reforma al artículo 4° de la Constitución General, que en su nueva formulación establece lo siguiente:

Artículo 4. (...)

(...)

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

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

⁸ **Artículo 18. Derecho al Nombre**

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

⁹ **Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad**

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

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

¹¹ **Artículo 24**

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

¹² **Artículo 29**

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

¹³ **Artículo 7**

1. El niño será 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.

¹⁴ **Artículo 8**

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

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

¹⁵ Este compromiso deriva no sólo de los instrumentos internacionales referidos anteriormente, sino de un esfuerzo conjunto de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos para lograr la universalización y accesibilidad del registro civil y el derecho a la identidad. Así, en el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se puede leer: "Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados Miembros en la erradicación del sub registro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la Región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el "Proyecto de Modelo de Legislación para registros civiles en América Latina", en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos."

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.

Así, el derecho a la identidad se concibe como un derecho autónomo que contiene un núcleo de elementos claramente identificables, que incluyen el derecho al nombre, a las relaciones familiares, a la nacionalidad y el derecho a la personalidad jurídica¹⁶. Se trata de un derecho de carácter básico que, además de tener un valor y contenido propio, sirve como justificación de otros derechos –de carácter derivado– para su plena realización y ejercicio¹⁷, sin que cada uno de ellos pierda su especificidad y especialidad.

Este núcleo esencial del derecho a la identidad se acompaña *necesariamente* del derecho de la inscripción después del nacimiento, toda vez que el registro constituye el punto de partida para ejercer la personalidad jurídica ante el Estado y los particulares, así como para actuar en condiciones de igualdad ante la ley¹⁸. De este modo, el registro al nacimiento es un derecho derivado, que encuentra su justificación en el derecho a la identidad, al fungir como el vehículo para que esta pueda materializarse.

En lo que al caso interesa, cabe señalar que para que el registro del nacimiento pueda cumplir con su cometido, debe contar con ciertas características mínimas. Al respecto, en la Observación General No. 7 el Comité de los Derechos del Niño sostuvo lo siguiente¹⁹:

“Como primera medida para garantizar a todos los niños el derecho a la supervivencia, al desarrollo y al acceso a servicios de calidad (art. 6), el Comité recomienda que los Estados Partes **adopten todas las medidas necesarias** para que todos los niños sean inscritos al nacer en el registro civil. **Ello puede lograrse mediante un sistema de registro universal y bien gestionado que sea 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 4° constitucional. El cumplimiento del derecho a la inscripción del nacimiento no se satisface con la mera existencia de una oficina del Registro Civil, ni tampoco con la expedición de una ley registral como fue sugerido durante la sesión por algunos ministros; por el contrario, existe una obligación de *garantía*, lo que supone –como señala el Comité– adoptar las medidas positivas que sean necesarias para asegurar la protección efectiva del derecho.

A este respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que estas medidas deben estar en función de las necesidades particulares del sujeto de derecho²⁰. Así, en el caso del registro del nacimiento, dicho Tribunal ha sostenido que el Estado se encuentra obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación las condiciones tanto jurídicas como administrativas que les hagan accesible el ejercicio de este derecho²¹, toda vez que los miembros de estas comunidades suelen

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

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

¹⁸ Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad de 10 de agosto de 2007, p 14.4 y 18.3.3.

¹⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7, Septiembre de 2005, p. 25.

²⁰ Corte IDH. *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 2015.

²¹ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 189. Idénticas consideraciones fueron reiteradas por el Tribunal Interamericano al fallarse el *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párrafo 250.

enfrentarse a serios impedimentos para obtener el debido registro de nacimientos y defunciones. Así, es especialmente importante la implementación de mecanismos que permitan que el ejercicio de este derecho sea accesible en términos jurídicos, económicos y geográficos²².

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

- **Niños con discapacidad.** Los niños con discapacidad son vulnerables de forma desproporcionada a que no se los inscriba en el registro al nacer, lo cual tiene profundas consecuencias para el disfrute de sus derechos humanos, pues no sólo los priva de la ciudadanía sino también del acceso a la atención de la salud, y la educación²³. Los niños con discapacidad cuyo nacimiento no se escribe en el registro corren un mayor riesgo de descuido, institucionalización y muerte, pues al no existir ningún registro oficial de su existencia, ésta puede ocurrir con relativa impunidad²⁴.
- **Niños indígenas.** Existe un mayor número de niños indígenas que no son inscritos en el registro de nacimiento, lo cual los expone a un mayor riesgo de apatridia. Por tanto, los Estados deben tomar medidas especiales para la debida inscripción de los niños indígenas, incluidos los que residen en zonas apartadas²⁵.
- **Niños con VIH/SIDA.** Los documentos de identidad tienen una importancia crítica para los niños afectados por el VIH/SIDA, pues ello guarda relación con que sean reconocidos como personas ante la ley, en particular en materia de sucesión, enseñanza y servicios de sanidad y disminuye la posibilidad de que sean vulnerables a malos tratos y explotación, sobre todo cuando están separados de sus familias por causa de enfermedad o muerte²⁶.
- **Niños que son víctimas de venta, trata y secuestro.** La venta y trata es frecuente en niños abandonados y separados de sus familias. Cuando los niños no se encuentran registrados son especialmente vulnerables. Por ello, el Comité de los Derechos del Niño estima que un registro universal de los nacimientos puede ayudar a combatir esta violación de derechos²⁷.
- **Niños migrantes.** Los hijos de los migrantes en situación irregular, particularmente los nacidos en un Estado que no reconoce su existencia, son vulnerables toda su vida, pues la identidad jurídica es un prerequisite para acceder a diversos derechos fundamentales como la educación, los servicios de salud y los derechos laborales, entre otros²⁸.

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

²² Cfr. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, Párrafo 191 y 193.

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

²⁴ Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 1 Igual reconocimiento como persona ante la ley, CRPD-GC-1, p. 43.

²⁵ Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 11 Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención CRC-GC-11, párrafo 41 y 42.

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

²⁷ Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 7 Realización de los derechos de los niños en la primera infancia, CRC-GC-7, p. 36.

²⁸ Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observación general 2, Sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW-GC-2, p. 79.

B. Análisis de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Tamazunchale.

A la luz de lo expuesto anteriormente, considero que el cobro por el **registro extemporáneo de nacimiento** -que prevén las Leyes de Ingresos en estudio- constituye una medida que vulnera el acceso a un registro universal que sea gratuito e inmediato.

Como punto inicial debe destacarse que uno de los temas centrales de discusión de la reforma que incorporó el derecho a la identidad y al registro del nacimiento inmediato y gratuito a nuestra ley fundamental, fue la existencia de barreras *“de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos”*²⁹, es decir, el texto del artículo 4º constitucional encuentra su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

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.

Los preceptos impugnados establecen el **cobro de derechos por el registro extemporáneo de nacimiento**, lo cual resulta contrario a la finalidad misma de la gratuidad, que es la de obtener un nivel de registro universal y sobre todo, de lograr el registro de los niños que en la actualidad no cuentan con actas de nacimiento. 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 público³⁰, 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 identidad³¹ y que debe diseñarse de manera que se tomen en cuenta las circunstancias que pueden dificultar el acceso inmediato al registro.

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

En consecuencia, el Legislador de San Luis Potosí antes de emitir las Leyes de Ingresos referidas debió considerar los anteriores parámetros que ya he indicado, a fin de obtener un nivel de registro universal.

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 seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente 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 7/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de marzo de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

²⁹ En efecto, del Dictamen de la Cámara de Diputados se desprende lo siguiente:

“Además, el informe intitulado “Derecho a la identidad. La cobertura del registro al nacimiento en México en 1999 y 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.**”

³⁰ 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.

³¹ Cfr. Organización de los Estados Americanos, *Diagnóstico del Marco Jurídico Institucional y Administrativo de los sistemas de Registro Civil en América Latina*, Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas, Washington D.C., 2010, p 47-49.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2016. FALLADA EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS.

Si bien **comparto el sentido del proyecto de declarar la invalidez de los artículos** 21, fracciones II, en la porción normativa “para recién nacido”, y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, 23, fracción X y párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, y 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, todas del Estado San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; ya que tales porciones normativas **establecen el cobro de derechos por asentar actas de nacimiento de forma extemporánea**; estimo necesario ahondar en el estudio del derecho fundamental a la identidad y al registro del nacimiento.

En este sentido, adicionalmente a los razonamientos expuestos en los párrafos 25 a 37 de la sentencia, estimo pertinente hacer las siguientes precisiones:

La determinación sobre quién es la persona que asuma la titularidad de derechos y de las obligaciones que deriven de sus diversas relaciones jurídicas, es una de las principales condicionantes para que la vida jurídica se desarrolle sobre condiciones mínimas de viabilidad que posibiliten no solo su subsistencia, sino también su evolución.

Los seres humanos tienen derecho a ser reconocidos como personas concretas, con una identidad singular que los distinga del resto, con el consecuente respeto de cada uno de los componentes biológicos, culturales, étnicos, religiosos, psicológicos y jurídicos que le confieren individualidad; esta diferenciación, asimismo, resulta la afirmación de la propia personalidad que lo define y tiene incidencia en el ámbito de lo jurídico.

Dentro de los derechos relativos a un nuevo estatuto jurídico de la vida humana, destacan el derecho a la identidad, así como los que tutelan la integridad psicológica y moral del individuo, el derecho a la identidad genética y a recibir información sobre ella y el derecho a la reproducción humana.

Algunos doctrinarios refieren que la identidad personal tiene dos expresiones, la civil, que se encuentra referida a los atributos de la personalidad tales como el nombre, edad, sexo, estado civil, profesión, religión, domicilio, capacidad y nacionalidad, que determinan la individualidad de cada persona en sociedad y, a su vez, frente al Derecho y, por otra, la ontológica, relativa a las características propias de cada persona, tales como sus cualidades, actitudes, habilidades, defectos, preferencias, gustos y aversiones, entre otras.

El derecho a la identidad no sólo permite distinguir a una persona de otra sino también la autocomprensión de la propia persona; es el derecho a ser uno mismo.

Asimismo, la consolidación del estado constitucional de derecho se logra mediante el respeto a los diversos derechos fundamentales que, por virtud de su interdependencia, se encuentran vinculados en el conocimiento del propio origen y en el conocimiento de la verdad acerca de la generación de una persona.

La protección del derecho a la identidad se fundamenta en la valoración de la dignidad humana pues, el solo hecho de ser persona, le imprime esa condición, como digna lo que, a su vez, conlleva a la exigencia de respeto a su identidad.

El derecho a la identidad es una potestad jurídica reconocida a cada individuo y posee un ámbito de proyección muy amplio y que se encuentra delimitado por la propia naturaleza de su objeto: aquello que conforma la identidad de una persona. En él encuentran cabida tanto los elementos biológicos como los culturales que convergen en la individualidad de cada ser humano, haciéndolo único e irrepetible. Todo ser humano necesita poder afirmar su propia individualidad con el fin de realizar y garantizar el pleno desarrollo de su personalidad.

El acto administrativo mediante el que se materializa este derecho de identidad que le dota a la persona de singularidad sobre los demás individuos de una sociedad, es la inscripción al Registro Civil y la expedición del acta de nacimiento respectiva, que es el documento que da fe de su existencia y es indispensable para la realización de sus derechos.

En este orden de ideas, el reconocimiento de la identidad a través del registro civil de nacimiento permite al individuo adquirir y proteger su identidad y le dota, primordialmente, de un nombre en que se hace patente su filiación o pertenencia a una familia además de que, al plasmarse su nacionalidad, se le identifica como miembro de un Estado ante la comunidad internacional y sus connacionales, incorporándose como sujeto de derecho dentro de ese Estado, con acceso a toda una gama de derechos fundamentales.

Bajo la perspectiva anotada, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), resalta el derecho a la identidad, al nombre y a la nacionalidad como el umbral de la realización de los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales consagrados como derechos fundamentales.

Por ello, el registro de nacimiento asume un papel importante en la vida de las personas de modo que, si éste es sometido a obstáculos y trabas burocráticas, tales como algún tipo de costo, la dificultad para acudir a las oficinas encargadas del trámite, ya sea por su lejanía o por la insuficiencia del personal y de los horarios de atención, así como la tardanza y la falta de información sobre el trámite respectivo, se imposibilita al infante la asunción de ese estatus mínimo primordial que le garantice viabilidad en el goce de sus derechos.

Así, en los artículos 7, 8 y 30 de la CDN, se regula que el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho, desde que nace, a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos; que se deberá 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; que deberá preservarse esa identidad y, en su caso, restablecerse, cuando sea transgredida; y se tutela la identidad que derive del origen étnico, religioso, cultural o de la pertenencia a una comunidad indígena.

Asimismo, desde similar vertiente a la propuesta en el artículo 30, de la CDN, en el convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se da cabida al derecho a la identidad de los pueblos indígenas.

Por su parte, el numeral 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) si bien no hace alusión expresa al derecho a la identidad, precisa que toda persona tiene derecho a una nacionalidad –como atributo de la identidad- de la que nadie podrá ser privado arbitrariamente, ni de su derecho a cambiarla.

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH) en su artículo 20, al igual que la DUDH, consagra el derecho a la nacionalidad, además de reconocer el derecho a la personalidad jurídica (artículo 3) y el derecho al nombre (artículo 18).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece en su artículo 24, apartado 2, que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener derecho a un nombre y a adquirir una nacionalidad .

Además, la Convención sobre Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEFDH) en su artículo 9, apartado 2, refiere la igualdad de las mujeres en relación a la nacionalidad de sus hijos.

El artículo 29, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (CIPDTMF), señala el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios a tener un nombre y una nacionalidad.

Por otra parte, a través de un Memorando de Entendimiento para la cooperación en el área de registro civil, firmado el ocho de agosto de dos mil seis, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) asumieron el compromiso de alcanzar el registro civil universal en América Latina y el Caribe.

Así, en la Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, Documento Conceptual, que tuvo lugar en Asunción, Paraguay, del veintiocho al treinta de agosto de dos mil siete, cuyo propósito principal fue el renovar el compromiso político de los países de la región, para lograr el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno de los niños; se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Establecer el compromiso político para alcanzar el registro de nacimientos gratuito, universal y oportuno de todos los niños de las Américas para el año 2015.
- Consensuar las bases para un plan regional de acción y establecer las prioridades y estrategias para la elaboración de planes nacionales de acción que establezcan metas específicas, prioridades, cronogramas detallados y asignación de responsabilidades para este fin.
- Compartir buenas prácticas y experiencias innovadoras fortaleciendo la cooperación horizontal entre países y alianzas destinadas a alcanzar el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno de todos los niños de las Américas, con especial énfasis en las poblaciones excluidas.
- Informar y sensibilizar a la opinión pública de la región sobre el derecho a la identidad y el registro universal de nacimiento.

En el ámbito jurisdiccional internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las niñas Jean y Bosico vs República Dominicana, precisó –en lo relativo a algunos de los elementos del derecho a la identidad– que cuando los requisitos para la solicitud de inscripción tardía de nacimiento no son razonables y objetivos y contrarían el interés superior del menor, se coloca al individuo en un estado de apatridia y, por ende, de extrema vulnerabilidad en cuanto al ejercicio y goce de sus derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica y al nombre, ya que se le niega, de forma absoluta, su condición de sujeto de derechos frente a la no observancia de sus derechos por parte del Estado o por particulares.

Por otra parte, en el ámbito jurisdiccional nacional, este Tribunal Pleno ha definido el derecho a la identidad personal como el derecho de la persona a tener sus propios caracteres, físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad.

La identidad personal es el conjunto y resultado de todas aquellas características que individualizan a una persona en la sociedad, es todo aquello que permite ser “uno mismo” y no “otro” y se proyecta hacia el exterior, a fin de que los demás estén en aptitud de conocer a esa persona y, de ahí, identificarla.

Por ende, el derecho a la identidad personal, se define como el derecho que tiene toda persona a ser quien es, en la propia conciencia y en la opinión de los otros, es decir, es la forma en que se ve a sí misma y se proyecta en la sociedad.

Además, el Tribunal Pleno destacó el derecho fundamental que tienen todas las personas para que les sea expedida su primera copia certificada del acta de nacimiento de manera gratuita.

En esa misma tesitura, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso que el derecho a la identidad personal es un derecho fundamental, el cual resulta de enorme trascendencia, tanto desde el punto de vista psicológico como desde el punto de vista jurídico.

En cuanto a la importancia psicológica, el conocimiento de las circunstancias relacionadas con el propio origen y con la identidad de los padres biológicos son determinantes para el adecuado desarrollo de la personalidad y, respecto a lo jurídico, el derecho a la identidad comprende al derecho a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación.

Asimismo, de la determinación de dicha filiación, se desprenden a su vez, diversos derechos, como son la asignación de apellidos, la atribución a la patria potestad, los derechos alimentarios (en tratándose de menores) y los derechos sucesorios.

Dentro del marco normativo propiamente nacional, en el artículo 22, de la abrogada Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes, se establecía que el derecho a la identidad estaba compuesto, entre otros aspectos, a tener un nombre y apellido de los padres, desde que nazca y a ser inscrito en el Registro Civil; lo que fue retomado y ampliado en el artículo 19 de la vigente Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que ahora hace alusión expresa a que el derecho a la inscripción al Registro Civil, también como parte del derecho a la identidad, sea inmediato y gratuito.

Finalmente, en nuestro país, con motivo de la reforma constitucional realizada al artículo 4º, que entró en vigor el dieciocho de junio de dos mil catorce, se estableció como derecho fundamental el derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, lo que conlleva la obligación del Estado a expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. Como se desprende del párrafo octavo adicionado al texto del precepto en comento, que es del tenor siguiente:

“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.

(...)”

La aludida reforma tuvo su origen en varias iniciativas presentadas al Senado de la República por diversos grupos parlamentarios,¹ de cuyo primer dictamen de la aludida cámara de origen, cabe destacar las consideraciones siguientes:

“(...

Se coincide con los proponentes de las iniciativas respecto al reconocimiento y protección al derecho a la identidad de las personas. La forma idónea para cumplir ese derecho es mediante la inscripción en el registro civil, lo cual es una base primordial para la facilitación del ejercicio de una serie de derechos. El derecho de identidad permite el goce de diversos derechos que lo componen desde el momento en que se inscribe a la persona viva, lo cual puede ser desde su nacimiento o incluso de manera posterior.

(...)

Ahora bien, el reconocimiento de derechos que se derivan del derecho a la identidad se pueden observar en instrumentos internacionales que han sido ratificados por México. Tal es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos, que en sus artículos 3, 4, 5, 18 y 20, prevén el reconocimiento a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la vida y a la integridad personal, etc. De igual manera, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 24, numeral 2, establece que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. A su vez, la Convención sobre los Derechos del Niño, prevé en sus artículos 7 y 8, tanto el reconocimiento como la protección del derecho a la identidad de los niños, así como de los derechos que se derivan del mismo...

(...)

Se coincide con las iniciativas en estudio en la parte correspondiente a la necesidad de expedir la primera acta de nacimiento de manera gratuita. Con el ejercicio del derecho al registro de la persona, también se le permite al Estado, mediante los órganos correspondientes, el llevar las estadísticas de población necesarias para adaptar tanto el presupuesto, como la correcta administración de los servicios públicos. De igual forma, se coincide con ambas iniciativas en cuanto a que el establecer en el artículo 4 de la

¹ El veintiséis de febrero de dos mil trece, el Senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Pleno de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 24 de abril de 2013, las Senadoras Ivonne Liliana Álvarez García, Mely Romero Celis, Lizbeth Hernández Lecona, Margarita Flores Sánchez, María del Rocío Pineda Gochi, Angélica del Rosario Araujo Lara, Itzel Sarahí Ríos de la Mora y el Senador Ricardo Barroso Agramont, todos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron ante el Pleno de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la gratuidad de la expedición de la primera acta de nacimiento, fomentará una mayor inscripción por parte de la población. Aunado a lo anterior, la necesidad aprobar el presente proyecto, servirá para dar cumplimiento a lo previsto en las Convenciones de las que es parte nuestro país, así como el compromiso que hizo el Estado mexicano en Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento, celebrada en Asunción Paraguay, y en la II Conferencia Regional Sobre el Derecho a la Identidad, celebrada en Panamá en 2011, en las cuales se comprometió a cumplir la meta común de alcanzar **el registro universal, gratuito y oportuno en la región para el año 2015.***

(...)” (Énfasis añadido)

Como se observa de las consideraciones transcritas, una de las formas para hacer efectivo el goce al derecho a la identidad es a través de la inscripción al registro civil, lo que es reconocido como base primordial para la facilitación del ejercicio de una serie de derechos.

Se hace alusión a que el derecho a la identidad permite el goce de diversos derechos que lo componen desde que es registrado el nacimiento de la persona, lo cual puede ser desde el momento mismo del nacimiento o, incluso, de manera posterior.

También se hizo patente que en diversas convenciones internacionales y precedentes judiciales se ha previsto, de manera vinculada e indisoluble, el reconocimiento a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la filiación, a la vida y a la integridad personal.

Además se indicó que, la reforma constitucional de mérito tuvo origen en los diversos compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano, ante la Organización de Estados Americanos, a fin de lograr alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno en la región para el año dos mil quince.

Y si bien, de la literalidad del párrafo octavo del artículo 4º constitucional, sólo se desprende la gratuidad en lo concerniente a la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento; se entiende que tal gratuidad también debe operar en lo concerniente al acto mismo del registro de nacimiento pues, con independencia de que –como se ha dicho– el cobro del acto registral impediría alcanzar el objetivo de un registro universal que garantice la condiciones mínimas para que el individuo acceda al goce del resto de sus derechos humanos; en los dictámenes de la cámara de origen y la revisora que dieron lugar a la reforma constitucional en comento, se hizo mención expresa sobre la necesidad de la gratuidad de tal inscripción, aspecto que, inclusive, se vio reflejado con posterioridad, en el artículo 19 de la vigente Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que prevé en su fracción I, que la gratuidad opera tanto para el acto registral como para la expedición de la primer copia certificada del acta respectiva.

Bajo este entendimiento, cualquier norma que imponga el cobro de un derecho por registrar extemporáneamente el nacimiento de una persona, como en el caso, los artículos 21, fracciones II, en la porción normativa “para recién nacido”, y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, 23, fracción X y párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, y 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, todas del Estado San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, conculcan lo previsto en el párrafo octavo del artículo 4º, de la Constitución.

La Ministra, **Norma Lucía Piña Hernández**.- 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 concurrente formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la sentencia de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 7/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de marzo de dos mil diecisiete.- Rúbrica.