

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 7/2018.

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 7/2018.

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

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNANDEZ

SECRETARIO: GERARDO FLORES BÁEZ

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día tres de diciembre de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO

PRIMERO. Demanda. Por escrito presentado el dieciocho de enero de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación,¹ **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promovió la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 62, fracción V, de La Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Autoridades demandadas. La ley impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco.

TERCERO. Norma general impugnada: El artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María del Estado de Jalisco que dispone:

“Artículo 62.- Las personas físicas que requieran los servicios del registro civil, en los términos de esta sección, pagarán previamente los derechos correspondientes, conforme a la siguiente:

(...)

V.- De acuerdo con los Registros extemporáneos Artículo 143 de la ley de registro civil del Estado de Jalisco, las personas, que están obligadas a declarar el nacimiento lo hagan fuera del término fijado, serán sancionadas, con una multa de hasta el equivalente al valor diario de una Unidad de Medida y Actualización, que impondrá la autoridad municipal del lugar donde se haya hecho la declaración extemporánea del nacimiento.

Los registros normales o extemporáneos de nacimiento, serán gratuitos, así como la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento’.

Para los efectos de la aplicación de esta sección, los horarios de labores al igual que las cuotas correspondientes a los servicios, deberán estar a la vista del público. El horario será: De lunes a viernes de 9:00 a 16:00 horas”.

CUARTO. Conceptos de invalidez. Se formularon los conceptos de invalidez que se sintetizan enseguida:

Primero

- La multa prevista para las personas que declaren un nacimiento fuera del término legal, trasgrede el derecho humano a la identidad y a la gratuidad del registro, consagrado en el artículo 4° de la Constitución Política Federal.
- El derecho a la identidad se materializa al inscribir el nacimiento y asentar públicamente el reconocimiento del nombre, nacionalidad y filiación de la persona.

¹ Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 7/2018, fojas 1 a 29.

- En el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforma el artículo 4° Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de junio de dos mil catorce, se dispuso que las legislaturas de las entidades federativas y de la Ciudad de México, dispondrían de seis meses para establecer la exención del cobro del derecho por el registro de nacimiento y por la expedición de la primera copia certificada del acta correspondiente.
- Que aun cuando la norma exenta del cobro por el registro y por la expedición de la primera acta, el derecho a la gratuidad se inhibe para las personas que realicen el registro fuera del plazo señalado en la ley, lo cual desincentiva el registro cuando se trata de evitar una sanción.
- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció sobre la inconstitucionalidad de las tarifas por registro extemporáneo, al declarar la invalidez de las disposiciones normativas que establecen un cobro por el registro extemporáneo, que implica un cobro indirecto por la expedición de la primera acta y establecer que aun cuando la tarifa por registro extemporáneo pudiera perseguir un fin considerado legítimo, consistente en incentivar a los padres a declarar inmediatamente el nacimiento de sus hijos, implica un costo de inscripción y de expedición del acta.
- El legislador pierde de vista que la finalidad perseguida por el artículo 4° de la Constitución Federal, al establecer la gratuidad del registro de las personas es garantizar el derecho a la personalidad, la identidad y filiación, por lo tanto el cobro por el registro extemporáneo lo desnaturaliza.
- Si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita o complica el registro inmediato del nacimiento de una persona, se facilita su exclusión.
- Se distinguen tres características esenciales del derecho a la identidad, a saber; la universalidad, la gratuidad y la oportunidad, de las que sobresale la gratuidad porque contribuye a la universalidad y a la oportunidad del registro de nacimientos, pues es un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan.
- El registro de nacimiento es un derecho humano reconocido por diversos instrumentos ratificados por México, como el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, este último que en su artículo 7 indica que: "el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos" y el artículo 8 establece que: "los Estados parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares".
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la obligación de garantizar el derecho implica el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.
- En el dictamen del Comité de Derechos Humanos, emitido al tenor del párrafo 4, del artículo 5, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el caso Mónaco vs Argentina, relativo a la adopción irregular, se concluyó que la demora en establecer legalmente el verdadero nombre de la peticionaria y emitir documentos de identidad constituyó una violación al párrafo 2 del artículo 24 del Pacto, que tiene por objeto fomentar el reconocimiento de la personalidad del niño.
- Con los actos legislativos se soslaya la obligación de garantizar el derecho a la identidad, porque el Estado no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad, imponiendo barreras legales para la consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en la norma legal que se combate.

Segundo

- El artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María del Estado de Jalisco, vulnera el principio de irretroactividad y los derechos de legalidad y de seguridad jurídica al retrotraer los efectos de una porción normativa derogada (artículo 143 de la Ley del Registro Civil del referido Estado), la que además impone una multa por no declarar el nacimiento dentro del plazo fijado.
- En armonización con la reforma del artículo 4° de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de junio de dos mil catorce, el Congreso del Estado de Jalisco derogó el artículo 143 del Reglamento Civil, el cual establecía una sanción para las personas que estando obligadas a registrar los nacimientos, lo hicieran de manera extemporánea, no obstante al hacer referencia al pago de la sanción contenida en la citada disposición legal, se vulnera el principio de retroactividad de la norma y el derecho a la legalidad y seguridad jurídica.

- La porción normativa impugnada no observa el principio de irretroactividad de la ley, pues remite a un precepto legal abrogado y, en consecuencia, está privado de sus efectos, por lo que no puede ser considerado como legalmente vigente.

QUINTO. Artículos constitucionales violados. El promovente estima que la norma impugnada es violatoria de los artículos 1; 4, párrafo octavo, 14 y 16, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo transitorio segundo, del decreto que reforma el artículo 4º constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de junio de dos mil catorce; así como de los diversos 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; numerales 16 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

SEXTO. Registro y turno. Por acuerdo de diecinueve de enero de dos mil dieciocho,² el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de acción de inconstitucionalidad con el número **7/2018**, por razón de turno, correspondió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

SÉPTIMO. Admisión de la demanda. En proveído de veintitrés de enero de dos mil dieciocho,³ la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 64, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria y requirió al Congreso de referido Estado para que al rendir su informe, remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, y al Poder Ejecutivo para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial del Estado correspondiente al diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete; asimismo se ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que formulara pedimento correspondiente.

OCTAVO. Informes del Gobernador Constitucional y del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

I. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. La mencionada autoridad adujo lo siguiente:

- Que su intervención en el proceso legislativo encuentra sustento en los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, los cuales establecen, entre otras, las facultades del Gobernador de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes.
- Que en atención a dicha obligación dio autenticidad al Decreto de reforma impugnado y publicado por conducto de la Secretaría General de Gobierno, como lo dispone el artículo 13, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.
- Que los actos integrantes del proceso legislativo se han cumplido a cabalidad por dicha autoridad, al haberse efectuado conforme a las atribuciones otorgadas por la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Jalisco.
- Que tanto el ordenamiento legal impugnado como la declaratoria de Gobernador Electo, se encuentran publicados en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, por lo que no se requiere demostrar su existencia, basta que esté publicado para que la autoridad judicial lo tome en cuenta.

II.- Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. La autoridad sostuvo lo siguiente:

- Que se surte a plenitud la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracciones V y VIII, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la norma impugnada remite al artículo 143 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, la cual se encuentra abrogada.
- Que la norma dispone expresamente que “de acuerdo con el artículo 143”, las personas que están obligadas a declarar el nacimiento lo hagan fuera del término fijado, serán sancionadas con multa, lo que significa que sujeta su aplicación a lo que dispusiera la norma derogada, por lo que existe impedimento para la aplicación del artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho.
- Que debe tomarse en consideración el párrafo posterior a la porción normativa cuestionada, en el sentido de que “los registros normales o extemporáneos de nacimiento serán gratuitos, así como la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”.
- Que es inaplicable la disposición contenida en el artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, pues está preceptuada la gratuidad en los registros normales o extemporáneos de nacimiento.

² Cuaderno de la acción, foja 103.

³ *Ibidem*, fojas 104 a 106.

- Que ante la derogación es inaplicable la norma combatida porque han cesado sus efectos y se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.
- Que la declaratoria de invalidez no tendría mayor alcance o efecto legal alguno, pues el enunciado normativo está tácitamente derogado, al contener una estipulación contradictoria con el artículo 143 de la Ley del Registro Civil en la entidad federativa, que fue derogado al expulsar el legislador local la vigencia y validez de la medida impositiva.
- Que son infundados e improcedentes los argumentos porque el enunciado normativo del artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, es inaplicable, en virtud de la derogación del artículo 143 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.
- Que el párrafo subsiguiente al enunciado normativo impugnado preserva los derechos de la actora, como es el derecho a la identidad, así como a la gratuidad en el ejercicio de ese derecho.

NOVENO. Trámite. Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil dieciocho⁴ la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco; así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de la disposición impugnada.

Opinión. El Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en ausencia del Procurador General de la República formuló opinión mediante oficio PGR/038/2018 recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de marzo de dos mil dieciocho⁵, en el que manifiesta, básicamente, que el artículo cuya inconstitucionalidad se demanda debe ser invalidada.

DÉCIMO. Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos, por proveído de cinco de abril de dos mil dieciocho,⁶ se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver esta 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;⁷ 1° de la Ley Reglamentaria⁸ y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversas disposiciones generales locales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

SEGUNDO. Oportunidad. Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, conforme se establece en 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.¹⁰

⁴ *Ibidem*, fojas 537 y 538.

⁵ *Ibidem*, fojas 541 a 572.

⁶ *Ibidem*, fojas 584 y 585.

⁷ **“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”.

⁸ **“ARTÍCULO 1.** 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”.

⁹ **“ARTÍCULO 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; (...).”

¹⁰ **“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”.

Así es, la porción normativa impugnada (contenida en el Decreto 26641/LXI/17) se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete¹¹, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del **miércoles veinte de diciembre de dos mil diecisiete al jueves dieciocho de enero de dos mil dieciocho**.

Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día **jueves dieciocho de enero de dos mil dieciocho**;¹² entonces, se infiere que se presentó oportunamente.

TERCERO. Legitimación. La demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República.¹³

De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que contraríen el orden constitucional, la cual puede ser legalmente representada por su Presidente, de conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁴ y 18, de su Reglamento Interno.¹⁵

Por lo tanto, si en el presente caso el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de un precepto de ley de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, del Municipio de Jesús María, del Estado de Jalisco, y ese precepto está inmerso en una ley de naturaleza estatal, es evidente que el organismo autónomo accionante tiene legitimación para impugnarlos.

CUARTO. Estudio de causal de improcedencia. Se procede a dar respuesta a la causal de improcedencia que hace valer el Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Aduce la citada autoridad la inviabilidad de la aplicación de la norma impugnada desde dos argumentos: a) el artículo combatido remite a una disposición derogada —artículo 143 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco— por lo cual no puede surtir efectos; y b) el penúltimo párrafo de la disposición legal establece que los registros normales o extemporáneos de nacimiento serán gratuitos, así como la primera copia certificada del acta de registro, por lo tanto, no aplica la fracción V.

La causal de improcedencia debe desestimarse porque involucra el fondo del asunto.

En efecto, no es posible que en la procedencia de la acción de inconstitucionalidad se determine si la norma legal impugnada ha cesado en sus efectos o carece de eficacia o si la remisión al numeral 143 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco¹⁶ —derogado— imposibilitaría su aplicación, porque esos tópicos corresponden al fondo del asunto, en tanto que el demandante hace depender —motivo de invalidez segundo— la inconstitucionalidad de la norma de la remisión al indicado numeral derogado.

En el mencionado motivo de invalidez, la actora expone que la remisión que hace la norma impugnada al artículo 143 de la Ley del Registro Civil vulnera el principio de irretroactividad y los derechos de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, porque con ello se pretenden retrotraer los efectos de una porción normativa previamente derogada que estipula una multa carente de fundamento constitucional.

Es decir, los argumentos de invalidez hacen derivar la inconstitucionalidad de la norma —entre otros argumentos— de la remisión que hace al artículo 143 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, derogado mediante publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el nueve de octubre de dos mil catorce, de modo que el pronunciamiento sobre las consecuencias legales que tiene esa remisión, corresponda al fondo del asunto y por esa razón la causal de improcedencia que nos ocupa debe desestimarse.

¹¹ Folios 167 a 210 vuelta del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 7/2018.

¹² *Ibidem*, folio 28 vuelta.

¹³ *Ibidem*, foja 29.

¹⁴ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y"

¹⁵ **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".

¹⁶ Numeral vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, conforme al decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el nueve de octubre de dos mil catorce, el cual era del texto siguiente:

"Artículo 143.- Las personas, que estando obligadas a declarar el nacimiento lo hagan fuera del término fijado, serán sancionadas con una multa de hasta el equivalente a un día de salario mínimo general vigente en la zona, que impondrá la autoridad municipal del lugar donde se haya hecho la declaración extemporánea del nacimiento".

En cuanto al alcance del penúltimo párrafo de la norma impugnada, como del diverso punto en el cual la autoridad responsable apoya la causal de improcedencia, la determinación que adoptara este alto Tribunal recaería en el fondo de la cuestión debatida, en el entendido de que se pretende evidenciar que, a final de cuentas, la redacción de la norma no prevé una sanción para los registros extemporáneos.

Pero la conclusión de si la norma prevé o no una sanción corresponde determinarlo al pronunciarse sobre el fondo del asunto, dado que esa cuestión constituye el argumento toral de la demandante y ello hace inviable el estudio de la causal de improcedencia en los términos planteados.

Tiene aplicación el criterio de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE".¹⁷

QUINTO. Estudio de fondo. Para dar respuesta a los planteamientos de la demanda, debe acudir 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 (i) todas las personas tienen derecho a la identidad, 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.¹⁸

El derecho a la identidad comprende tener un nombre y los apellidos de los padres desde el nacimiento, a tener una nacionalidad y a conocer su origen.

La norma constitucional brinda una protección más amplia al derecho a la identidad, al garantizar que se materialice sin costo alguno, es decir, sin la erogación de recursos para costear el trámite en tanto que de suyo significaría un obstáculo al ejercicio del derecho.

Se dice que la protección de la Constitución Federal es más amplia, en función de que los tratados internacionales no reconocen el aspecto de gratuidad, al limitarse a exigir a los Estados parte que garanticen el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

Ejemplo de lo anterior es el artículo 24.2¹⁹ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.

También la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**,²⁰ reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29.²¹

¹⁷ Tesis P./J. 36/2004, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, página 865.

¹⁸ Este Tribunal Pleno se pronunció en ese sentido, en sesión de veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, 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.

¹⁹ "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."

²⁰ 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.

²¹ "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 sucede con la **Convención sobre los Derechos del Niño**,²² 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 7²³ y 8.²⁴

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 4º constitucional se propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad;²⁵ 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”.²⁶

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.

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, tal como ordenó el constituyente permanente.

Pues bien, en el presente caso, el organismo autónomo accionante tilda de inconstitucional el artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, por prever la imposición de una multa para las personas que, estando obligadas a declarar un nacimiento, lo hagan de manera extemporánea.

El artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, es del siguiente tenor:

“Artículo 62. Las personas físicas que requieran los servicios del registro civil, en los términos de esta sección, pagarán previamente los derechos correspondientes, conforme a la siguiente:

[...].

²² 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.

²³ **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”.

²⁴ **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”.

²⁵ 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...”

²⁶ 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”.

V. De acuerdo con los Registros extemporáneos Artículo 143 de la ley de registro civil del Estado de Jalisco, las personas, que están obligadas a declarar el nacimiento lo hagan fuera del término fijado, serán sancionadas, con una multa de hasta el equivalente al valor diario de una Unidad de Medida y Actualización, que impondrá la autoridad municipal del lugar dónde se haya hecho la declaración extemporánea del nacimiento.

[...]”.

De la lectura a la disposición legal antes copiada se aprecia que prevé la imposición de una multa para las personas que, estando obligadas a declarar el nacimiento de una persona, lo hagan fuera del término legal fijado, equivalente al valor diario de una Unidad de Medida y Actualización.

El contemplar una multa para el registro extemporáneo trasgrede el derecho a la identidad, en la medida en que la sanción representa un obstáculo para la satisfacción del derecho, porque una vez transcurrido el plazo legal para la declaración del nacimiento,²⁷ los obligados a la declarar el nacimiento se encontrarán en la coyuntura de que al cumplir con la obligación impuesta en la ley, se harán acreedores a la imposición de una multa que irremediablemente deberán cubrir, situación que podría desalentar el cumplimiento de la ley.

Por otro lado, si bien pudiera considerarse que la norma tiene la finalidad de incentivar que las personas obligadas a declarar el nacimiento, lo hagan dentro del plazo legal, esa finalidad sería superflua porque la gratuidad del registro no puede quedar a expensas del momento en que se declare.

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, 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.

Resta señalar que la inconstitucionalidad analizada no se salva por la disposición contenida en el penúltimo párrafo del propio artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, en el sentido de que *“Los registros normales o extemporáneos de nacimiento, serán gratuitos, así como la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”*, porque la declaratoria de invalidez atiende a la previsión de una multa para quien, estando obligado a ello, declare de manera extemporánea el nacimiento de una persona, no al hecho de que el registro *per se* o la expedición del acta respectiva sean onerosos.

Es decir, si bien la ley establece que tanto los registros de nacimiento como la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, serán gratuitos, por otro lado contempla la imposición de una multa para la persona que, estando obligada a hacerlo, declare de manera extemporánea el nacimiento de una persona y esta última parte es contrario al derecho humano a la identidad.

SEXTO. EFECTOS. En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,²⁸ procede declarar la invalidez del artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho.

La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco y deberá notificarse también al Municipio de Jesús María de la misma entidad federativa, por tratarse de la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Ingresos cuya disposición fue invalidada.

²⁷ Al respecto el artículo 40 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, establece:

Artículo 40.- La declaración de nacimiento se hará por el padre, por la madre o ambos, o por persona distinta, en los casos previstos por la ley, dentro de los ciento ochenta días siguientes a éste.

Para el acto registral deberá ser presentada la niña, niño o adolescente ante el oficial del Registro Civil, y en los casos que circunstancialmente sea necesario, éste acudirá al lugar en que se encuentre aquella; cuando sea por motivos de salud o causa que comprometa la integridad de la persona a registrar, el oficial del Registro Civil se abstendrá de cobrar cantidad alguna por cualquier concepto. La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, con la representación en suplencia, solicitará la expedición de acta de nacimiento en caso de registro extemporáneo y en caso de niñas, niños y adolescentes de padres desconocidos o de persona que ejerza la representación originaria.

²⁸ **ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:...

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

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

Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre una disposición general de vigencia anual, en lo futuro el Poder Legislativo del Estado de Jalisco deberá abstenerse de establecer derechos por el registro de nacimiento extemporáneo en su legislación, ya sea en el Código Fiscal del Estado, en las leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa o en cualquier otra disposición de carácter general.

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 del artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2018.

TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro, precisados en el considerando sexto de esta resolución.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y al municipio de Jesús María, Jalisco 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 los puntos resolutive primero, tercero y cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, al estudio de la causal de improcedencia y a los efectos, consistentes en determinar: 1) que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, 2) que la ejecutoria se notifique al municipio de Jesús María, Jalisco, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuya disposición fue invalidada, y 3) que, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre una disposición general de vigencia anual, en lo futuro el Poder Legislativo del Estado de Jalisco deberá abstenerse de establecer derechos por el registro de nacimiento extemporáneo en su legislación, ya sea en el Código Fiscal del Estado, en las leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa o en cualquier otra disposición de carácter general.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Jalisco para el ejercicio fiscal 2018.

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

Firman el señor Ministro Presidente y la Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

El Presidente: Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- La Ponente: Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de quince fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia de tres de diciembre de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 7/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de marzo de dos mil diecinueve.- Rúbrica.