

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

En sesión celebrada el veintidós de noviembre dos mil dieciséis el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se planteó la invalidez de diversos artículos de las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal 2016 de los Municipios de Acaponeta; Ahuacatlán; Compostela; Bahía de Banderas y Amatlán de Cañas, todos del Estado de Nayarit, que establecen el cobro del registro de nacimiento cuando es realizado fuera de la oficina del registro civil y de las horas ordinarias de trabajo.

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

A. Razones de la mayoría

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la invalidez de los subincisos 1, 2 y 3 del inciso a), fracción I del artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acaponeta¹; los incisos b) c) y d) de la fracción I del artículo 24, de la de la Ley de Ingresos del

¹ **Artículo 29.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:

I. Nacimientos:

a) Por registro de nacimiento:

El registro de nacimiento y la copia certificada o certificación de acta de nacimiento por primera y única vez estarán exentos de cobro.

1. Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias: \$195.54

2. Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias: \$329.47

3. Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias: \$577.68

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

Municipio de Ahuacatlán²; los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Compostela³; los subincisos 2, 3, 4 y 5 de la fracción 1 del artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Bahía de Banderas⁴, y los incisos c), d), e) y f) de la fracción IV del artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatlán de Cañas⁵, al estimar que el cobro del registro de nacimiento cuando éste es realizado fuera de la oficina del registro civil y de las horas ordinarias de trabajo, vulneran el derecho a la identidad y a la gratuidad del acto registral de nacimiento.

² **Artículo 24.** Los derechos por los servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas haciendo exención a la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, puesto que será gratuita.

I. Nacimientos

a) Por registro de nacimiento o reconocimiento por primera vez, en la oficina, en horas ordinarias. Exento

b) Por servicio de registro de nacimiento en la oficina, en horas extraordinarias. \$175.25

c) Por servicio de registro de nacimiento fuera de la oficina, en horas ordinarias. \$424.80

d) Por servicio de registro de nacimiento fuera de la oficina, en horas extraordinarias. \$565.00

³ **Artículo 26.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:

IV. Nacimientos

a) Registro de nacimiento y expedición de certificación de acta por primera vez: Exento

b) Gastos de traslado por el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad: \$553.00

c) Gastos de traslado por el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias, según la localidad: \$346.00

⁴ **Artículo 25.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes tarifas:

1.- Nacimientos:

Por actas de nacimiento, reconocimiento o transcripción de acta de nacimiento de mexicano nacido fuera de la República Mexicana:

1. Registro de nacimiento y certificación de acta por primera vez: Exento.

2. Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias: \$414.65

3. Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias, según la localidad: \$552.86

4. Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad: \$552.86

5. Por transcripción de acta de nacimiento de mexicano, nacido en el extranjero: \$691.08

⁵ **Artículo 23.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:

IV. Nacimientos:

a) Registro de nacimiento y expedición de certificación de acta por primera vez: Exenta.

b) Por acta de reconocimiento en la oficina, en horas ordinarias: Exenta.

c) Por acta de nacimiento o reconocimiento en la oficina, en horas ordinarias: \$507.88

d) Por acta de nacimiento o reconocimiento en la oficina, en horas extraordinarias: \$507.88

e) Por acta de nacimiento o reconocimiento fuera de la oficina, en horas ordinarias: \$93.28

f) Por acta de nacimiento o reconocimiento fuera de la oficina, en horas extraordinarias: \$649.54

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

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

B. Motivo del disenso

I. El derecho a la identidad y al registro del nacimiento

El derecho a la identidad es un elemento esencial e imprescindible para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Se trata de un derecho que puede ser conceptualizado como el conjunto de atributos que permiten la individualización de la persona en sociedad y, en tal sentido, comprende varios derechos que contribuyen a hacerla singular e identificable⁶.

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

⁶ 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.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

ser titulares de derechos y obligaciones frente a los particulares y frente al Estado⁷.

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 3⁸, el derecho al nombre en su artículo 18⁹, y el derecho a la nacionalidad en el artículo 20¹⁰. 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 nacimiento¹¹.

Por su parte, el derecho al registro del nacimiento encuentra referencia explícita en el numeral 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹²; en el artículo 29 de la Convención

⁷ 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.

⁸ **Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

⁹ **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.

¹⁰ **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.

¹¹ 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.

¹² **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.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹³, y en los artículos 7¹⁴ y 8¹⁵ 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 mexicano¹⁶, 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

¹³ **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.

¹⁴ **Artículo 7**

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
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.

¹⁵ **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.

¹⁶ 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.”

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

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

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

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 jurídica¹⁷. 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 ejercicio¹⁸, 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

¹⁷ 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.

¹⁸ Para la distinción entre derechos básico y derechos derivados ver Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford, 1986, p. 168-170.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

actuar en condiciones de igualdad ante la ley¹⁹. 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 siguiente²⁰:

“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.

¹⁹ 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

²⁰ 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.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

A este respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que estas medidas deben estar en función de las necesidades particulares del sujeto de derecho²¹. 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 derecho²², toda vez que los miembros de estas comunidades suelen enfrentarse a serios impedimentos para obtener el debido registro de nacimientos y defunciones. Así, es especialmente importante la implementación de mecanismos que permitan que el ejercicio de este derecho sea accesible en términos jurídicos, económicos y geográficos²³.

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

²¹ 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.

²² 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.

²³ *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.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

salud, y la educación²⁴. 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 impunidad²⁵.

- **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 apartadas²⁶.
- **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 muerte²⁷.
- **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

²⁴ Comité de los Derechos de los Niños, Observación General No. 9 Los derechos de los niños con discapacidad, CRC-GC-9, párrafo 35.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Comité de los Derechos de los Niños, Observación General 3 El VIH/SIDA y los derechos del niño, CRC-GC-3, p. 32.

del Niño estima que un registro universal de los nacimientos puede ayudar a combatir esta violación de derechos²⁸.

- **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 prerrequisito para acceder a diversos derechos fundamentales como la educación, los servicios de salud y los derechos laborales, entre otros²⁹.

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

II. Análisis de los artículos impugnados

A la luz de lo expuesto anteriormente, difiero de la resolución alcanzada por la mayoría, pues considero que existen casos en que la inscripción de los nacimientos fuera de la oficina del registro civil y en horas extraordinarias, lejos de constituir servicios públicos adicionales al registro, son medidas indispensables para garantizar el acceso a un registro universal que sea gratuito e inmediato, por lo que era

²⁸ 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.

²⁹ 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.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

necesario introducir excepciones cuidadosamente diseñadas para no hacer nugatorio el derecho.

Como punto inicial debe destacarse que uno de los temas centrales de discusión de la reforma que incorporó el derecho a la identidad y al registro del nacimiento inmediato y gratuito a nuestra ley fundamental, fue la existencia de barreras *“de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos”*³⁰, es decir, el texto del artículo 4° constitucional encuentra su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

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

En este sentido, los preceptos combatidos establecen un cobro por el registro de nacimiento y la expedición del acta respectiva de la siguiente forma:

³⁰ 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 209” 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.”**

**VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016**

a) Por el **registro de nacimiento** en la oficina, pero en horas extraordinarias; fuera de la oficina, en horas ordinarias, y fuera de la oficina, en horas extraordinarias.

b) Por **actas de nacimiento** en la oficina, en horas extraordinarias; fuera de la oficina, en horas ordinarias, y fuera de la oficina, en horas extraordinarias.

c) Por **transcripción del acta** de nacimiento de mexicanos nacidos en el extranjero.

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

En efecto, al adoptar las medidas legislativas para regular el registro de nacimiento y la expedición de actas en los municipios en supuestos distintos al registro en las oficinas respectivas y dentro de horas hábiles, el legislador estableció reglas absolutas, abarcando supuestos en los que el cobro de derechos es una violación frontal a la gratuidad del registro debido a las circunstancias especiales del caso,

por lo que nos encontramos ante normas cuyo ámbito resulta sobre inclusivo³¹.

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

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

Ahora, durante la sesión algunos ministros consideraron que este deber se encuentra debidamente cubierto a través de las campañas registrales, pero a mi juicio ello no es así. Si bien las campañas pueden ser una medida efectiva para lograr un mayor alcance del registro, la Constitución también prevé expresamente que este debe ser **inmediato**, en atención a los distintos riesgos a los que se enfrentan los niños y niñas cuya existencia no ha sido jurídicamente reconocida, como quedó establecido en el apartado anterior.

³¹ Bayón, Juan Carlos, "Sobre la racionalidad de dictar y seguir reglas", Doxa 19 (1996), p. 143 a 162.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016

En este sentido, los supuestos de cobro contenidos en las leyes impugnadas no pueden considerarse en todos los casos como un servicio adicional, un valor agregado, ni mucho menos una comodidad, como consideró la mayoría del Tribunal Pleno. Los diagnósticos de los sistemas del registro civil en América Latina coinciden en la necesidad de dejar de considerar al registro civil solo como una fuente de ingresos del poder público³², 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 identidad³³ 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 estas condiciones, estimo que debió declararse la invalidez de los subincisos 1, 2 y 3 del inciso a), fracción I el artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acaponeta; incisos b), c) y d) de la fracción I del artículo 24 de la Ley de Ingresos para el Municipio de

³² Acosta Urquidi, 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.

³³ 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 PARTICULAR EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016**

Ahuacatlán; incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 26 de la ley de Ingresos del Municipio de Compostela, y subincisos 2, 3 y 4 de la fracción 1 del artículo 25 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, pues todos ellos cobran derechos por concepto de “servicios adicionales” en el registro de nacimiento.

Asimismo, debió invalidarse el subinciso 5 de la fracción 1 del artículo 25 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Bahía de Banderas, el cual prevé el cobro de derechos por la transcripción del acta de nacimiento de mexicanos nacidos en el extranjero, pues en la medida en que la legislación civil de Nayarit requiere este servicio para que el acta sea reconocida como válida, es equiparable al registro de nacimiento y, por tanto, debe ser gratuito.

Finalmente, también debieron invalidarse los incisos d), e) y f) de la fracción IV del artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipios de Amatlán, pues en ellas se prevé el cobro del acta de nacimiento en horas extraordinarias, fuera de la oficina en horas ordinarias y fuera de la oficina en horas extraordinarias.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA