

## 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 Rioverde<sup>1</sup>; 23, fracción XII de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez<sup>2</sup>; 23, fracción X y último párrafo de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala<sup>3</sup> y 22, fracción XIII de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> **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

<sup>2</sup> **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

<sup>3</sup> **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.

<sup>4</sup> **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

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 identificable<sup>5</sup>.

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 Estado<sup>6</sup>.

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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

expresa al derecho a la identidad, sí contempla el derecho a la personalidad jurídica en su artículo 3<sup>7</sup>, el derecho al nombre en su artículo 18<sup>8</sup>, y el derecho a la nacionalidad en el artículo 20<sup>9</sup>. 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 nacimiento<sup>10</sup>.

Por su parte, el derecho al registro del nacimiento encuentra referencia explícita en el numeral 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>11</sup>; en el artículo 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares<sup>12</sup>, y en los artículos 7<sup>13</sup> y 8<sup>14</sup> de la

---

<sup>7</sup> **Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

<sup>8</sup> **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.

<sup>9</sup> **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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> **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.

<sup>12</sup> **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.

<sup>13</sup> **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.

<sup>14</sup> **Artículo 8**

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 mexicano<sup>15</sup>, 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.**

De los citados preceptos se advierten tres elementos esenciales:

(i) existe un derecho a la identidad que se traduce, entre otras cosas,

---

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.

<sup>15</sup> 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.”

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 jurídica<sup>16</sup>. 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 ejercicio<sup>17</sup>, 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 ley<sup>18</sup>. 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

---

<sup>16</sup> 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.

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

<sup>18</sup> 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

características mínimas. Al respecto, en la Observación General No. 7 el Comité de los Derechos del Niño sostuvo lo siguiente<sup>19</sup>:

“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 derecho<sup>20</sup>. 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 derecho<sup>21</sup>,

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa 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*

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 geográficos<sup>22</sup>.

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 educación<sup>23</sup>. 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 impunidad<sup>24</sup>.

---

*Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párrafo 250.

<sup>22</sup> 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.

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

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

- **Niños indígenas.** Existe un mayor número de niños indígenas que no son inscritos en el registro de nacimiento, lo cual los expone a un mayor riesgo de apatridia. Por tanto, los Estados deben tomar medidas especiales para la debida inscripción de los niños indígenas, incluidos los que residen en zonas apartadas<sup>25</sup>.
- **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 muerte<sup>26</sup>.
- **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 derechos<sup>27</sup>.
- **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

---

<sup>25</sup> 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.

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

<sup>27</sup> 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.



derechos fundamentales como la educación, los servicios de salud y los derechos laborales, entre otros<sup>28</sup>.

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.

#### **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”*<sup>29</sup>, es decir, el texto

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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

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.

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 público<sup>30</sup>, 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

---

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.**"

<sup>30</sup> 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.

a la identidad<sup>31</sup> 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.

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

---

<sup>31</sup> 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.