

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

QUEJOSO Y RECURRENTE: J.
FRANCISCO MENDOZA PÉREZ

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN
SECRETARIA AUXILIAR: ADDA ROSA HOYOS BRITO
COLABORÓ: GIULIO SALVESTRINI

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Una persona solicitó la expedición de un pasaporte; sin embargo, éste fue negado ya que a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dado que habían transcurrido más de tres años desde el nacimiento hasta el registro en el acta correspondiente, el solicitante debía acompañar su solicitud de diversos documentos con fundamento en el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y Documentos de Identidad y Viaje. Inconforme, la persona promovió juicio de amparo indirecto, el cual le fue concedido para que la autoridad responsable fundara y motivara la causa de la negativa para realizar el trámite. En contra, el quejoso interpuso el presente recurso de revisión.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	8-9
II.	OPORTUNIDAD, LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA	Es innecesario pronunciarse sobre la oportunidad pues el Tribunal Colegiado ya se ocupó del estudio. El recurso fue interpuesto por parte legítima. El recurso es procedente.	10
III.	ESTUDIO DE FONDO III.A. Derecho a la identidad III. B. Derecho a la libertad de tránsito en su vertiente del	El artículo 15 del Reglamento de Pasaportes Documento de Identidad y Viaje es violatorio de los artículos 1º, 4, párrafo octavo y 11 de la Constitución Federal	10-34

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

	derecho a salir del país de residencia III. C Estudio del caso concreto		
IV.	DECISIÓN	PRIMERO. En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la parte quejosa en contra del artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y Documentos de Identidad y Viaje. TERCERO. Se reserva jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito.	34-35

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

**QUEJOSO Y RECURRENTE: J.
FRANCISCO MENDOZA PÉREZ**

VISTO BUENO
SR/A. MINISTRA/O

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

**SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN
SECRETARIA AUXILIAR: ADDA ROSA HOYOS BRITO
COLABORÓ: GIULIO SALVESTRINI**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ***, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 997/2023, interpuesto por J. Francisco Mendoza Pérez, en contra de la resolución que dictó el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Tamaulipas en el expediente amparo indirecto 1173/2021.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y Documentos de Identidad y Viaje es violatorio de los artículos 1º, 4º párrafo octavo y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. Según datos del acta de nacimiento del quejoso que obran en el expediente, se advierte que el quejoso nació el veintiséis de agosto de mil novecientos cincuenta, siendo registrado en el registro civil de Allende, Guanajuato el

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

nueve de mayo de dos mil ocho, por persona diversa a sus padres, de las cuales no constan los nombres en la referida acta.

2. Posteriormente, el quejoso solicitó una cita ante la oficina de la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante SRE) para obtener su pasaporte, quedando agendada para el uno de septiembre de dos mil veintiuno.
3. Sin embargo, al acudir a la cita, se le informó que el inicio del trámite para la obtención de su pasaporte no podía ser llevado a cabo debido a que al contar con un registro de nacimiento extemporáneo y a que en éste no constaban los nombres de los padres, se requería que el quejoso exhibiera diversos documentos a que se refiere el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje:

Artículo 15. Cuando el registro de nacimiento se haya realizado con posterioridad a los tres años en que tuvo lugar el nacimiento, el interesado deberá presentar uno de los documentos siguientes:

I. Copia certificada del acta de matrimonio de los padres expedida por la oficina del registro civil mexicano, si éstos contrajeron matrimonio en territorio nacional antes del nacimiento del solicitante;

II. Copia certificada del acta de nacimiento de un hermano mayor, expedida por la oficina del registro civil mexicano, siempre y cuando éste haya nacido en territorio nacional y registrado dentro de los tres años posteriores al nacimiento;

III. Copia certificada del acta de nacimiento del padre o madre mexicano, expedida por la oficina del registro civil mexicano, si fueron registrados dentro de los tres años posteriores al nacimiento;

IV. Documento expedido por la autoridad migratoria de la fecha de internación al país de la madre extranjera, si ésta ocurrió antes de la fecha de nacimiento del interesado;

V. En territorio nacional, certificado de educación primaria expedido por la Secretaría de Educación Pública o alguna otra institución reconocida por dicha Secretaría, siempre y cuando ésta se haya concluido entre los 12 y 14 años de edad del interesado;

VI. Tratándose de personas menores de 12 años de edad, podrán presentar la constancia de alumbramiento o el certificado médico de nacimiento, o

VII. Cualquier otro medio que compruebe los datos asentados en la copia certificada del acta de nacimiento presentada por el interesado.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

4. **Demanda de amparo.** Inconforme con lo anterior, el quejoso promovió juicio de amparo indirecto señalando los siguientes actos y autoridades responsables:

Autoridades responsables:

- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
- Congreso de la Unión
- Secretario de Relaciones Exteriores
- Coordinador de Delegaciones Federales en el Estado de Tamaulipas¹
- Titular de la Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores
- Encargado de la Oficina de enlace municipal de la Secretaría de Relaciones exteriores con residencia en Reynosa, Tamaulipas

Actos reclamados:

- La negativa de la SRE por conducto de la oficina de enlace municipal, de expedir un pasaporte ordinario
- La inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje.

5. En la demanda respectiva, el quejoso planteó los siguientes conceptos de violación:

- Las autoridades responsables violan los derechos de nacionalidad, libre tránsito y a la personalidad jurídica establecidos en los artículos 3, 20.2, 22 y 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ya que la restricción para expedirle un pasaporte ordinario basado en la extemporaneidad del registro de nacimiento no cumple como una medida indispensable, restringiendo la posibilidad de tramitar y ostentar la nacionalidad mexicana en un estado extranjero.
- Se viola el derecho de audiencia toda vez que se niega la expedición del pasaporte debido a la falta de nombres de los padres en el acta de nacimiento extemporánea, basándose en el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y

¹ Señalado posteriormente con el nombre correcto Director de la Oficina de Pasaportes de la SRE en el Estado de Tamaulipas

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

Documento de Identidad y Viaje, el cual establece mayores documentos más allá de los indispensables, como lo son, hasta partidas religiosas, los cuales son ajenos al propósito de la obtención de un pasaporte.

- Se demostró con el acta de nacimiento que el quejoso es mexicano por nacimiento, y el hecho de que el registro sea extemporáneo o que no se tengan los datos de los padres no puede suponer alguna irregularidad en la nacionalidad, conforme al artículo 30, inciso A), fracción I, de la Constitución Federal.
- Aun en el supuesto de que los padres no fueran mexicanos, la nacionalidad del quejoso no cambia, por lo que ante la ausencia de fundamentación y motivación en la negativa de expedir el pasaporte se viola el derecho para acreditar la personalidad jurídica, la nacionalidad mexicana y el derecho al libre tránsito en un estado extranjero, a través de documento idóneo expedido conforme a las reglas del derecho internacional.

6. Correspondió del conocimiento al Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Tamaulipas, el cual admitió la demanda de amparo a trámite.
7. Durante la substanciación del juicio, el uno de diciembre de dos mil veintiuno el quejoso se desistió por lo que respecta a las autoridades señaladas como Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos y Coordinador de Delegaciones Federales en el Estado de Tamaulipas; desistimiento que fue ratificado por comparecencia vía videollamada, el tres del mismo mes y año.
8. **Sentencia de amparo.** Seguidos los trámites, el Juez de Distrito dictó sentencia con base en las siguientes consideraciones:

- Sobreseer por inexistencia de actos atribuidos al Secretario de Relaciones Exteriores y al Director de la Oficina de Pasaportes de la SRE en el Estado de Tamaulipas con sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas, en razón de que negaron categóricamente la existencia de los actos reclamados, sin que la parte quejosa haya aportado prueba alguna que desvirtúe esa negativa.
- Si bien la encargada de la Oficina municipal de Enlace con la SRE en Reynosa, Tamaulipas negó el acto reclamado, lo cierto es que en el mismo informe justificado agregó que el quejoso al acudir a su cita para la expedición

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

de pasaporte, no contaba con los complementos que establece el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y Documento de Identidad y Viaje, por lo cual no pudo realizarse el trámite de solicitud de pasaporte.

- Sobreseer por falta de interés jurídico en lo que respecta al artículo 15 del Reglamento citado toda vez que no se demostró que se le haya aplicado ese numeral, es decir, que se le hubiera negado la expedición de un pasaporte con apoyo en dicho artículo.
- Es fundada, en suplencia de la queja, la parte del concepto de violación en la que el quejoso afirma que la responsable SRE, por conducto de la Oficina de Enlace municipal de Reynosa, Tamaulipas, le niega realizar el trámite de solicitud de pasaporte ordinario, sin fundamento ni motivo alguno, ya que esa negativa no se encuentra contendida en documento escrito alguno, lo que hace imposible conocer las razones de hecho y derecho en que se sustentó el acto reclamado, de modo que no cumple con las exigencias establecidas en el artículo 16 de la Constitución Federal.
- El quejoso acreditó cumplir con los requisitos previstos por el artículo 14 del Reglamento citado, ya que realizó la solicitud correspondiente, generó su cita, acreditó su nacionalidad con el acta de nacimiento y probó su identidad con la credencial para votar; sin que se observe que la autoridad responsable haya manifestado en algún acuerdo o documento que obre en el procedimiento y que se le haya hecho del conocimiento al quejoso, que la negativa a la solicitud de pasaporte haya sido del análisis de la documentación o información presentada o del resultado de la entrevista realizada al solicitante, o porque se observen inconsistencias o irregularidades, o bien que la SRE verificara la autenticidad de las documentales recibidas ante la autoridad emisora de éstas.
- Por lo que procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso para el efecto de que el Director de la Oficina Municipal de Enlace de la SRE de Reynosa, Tamaulipas, en el ámbito de su competencia, de entrada al trámite del mismo y lo remita a la Oficina de Pasaportes de la SRE en el Estado de Tamaulipas, con sede en Ciudad Victoria y sea ésta quien debidamente fundada y motivadamente, acuerde sobre el trámite de solicitud de pasaporte mexicano, realizado por el quejoso, lo cual deberá recaer en algún acuerdo o documento que deberá obrar en dicho procedimiento; autoridad que deberá, del análisis de la documentación o información

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

presentada, hacer ver, en su caso, las inconsistencias e irregularidades, o bien verificar la autenticidad de las documentales recibidas, ante la autoridad emisora de éstas; y hacerlo del conocimiento del quejoso.

9. **Recurso de revisión.** En contra de lo anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión en el que planteó:

- Es incorrecto que el Juez de Distrito sobreseyera el juicio por lo que hace al artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje omitiendo analizar su inconstitucionalidad e convencionalidad toda vez que es inexacto que en la sentencia se tenga por acreditada la certeza de los actos reclamados, tanto del Reglamento como del acto de aplicación y posteriormente, se concluya que el quejoso carece de interés jurídico para reclamarlo al considerar que no quedaba demostrado que la autoridad responsable le aplicara el artículo.
- Es evidente que el acto consistente en la aplicación del artículo 15 del Reglamento citado existe, aunque no conste en algún documento escrito, ya que se aplicó de forma tácita al quejoso al negarse la expedición del pasaporte, cuestión que se acredita con las manifestaciones de la autoridad administrativa en su informe justificado.
- Si bien el quejoso al promover su amparo no formuló concepto de violación alguno sobre el derecho de petición, ello no es impedimento para que el Juez de Distrito analice si se dio una aplicación implícita del artículo impugnado, máxime que el quejoso pertenece a un grupo especial vulnerable, por lo que le aplica la suplencia de la queja.
- El Juez de Distrito plantea un cuestionamiento sobre la necesidad de que exista un documento en el que la autoridad administrativa exprese y motive la causa de la negativa a realizar el trámite; sin embargo aun cuando ello hubiera sucedido, lo cierto es que también implicaría la promoción de un juicio de amparo contra esa negativa, pues las autoridades han dado indicios de que volverán a apegarse a la norma establecida en el artículo 15 del Reglamento cuestionado, por lo que el efecto de la sentencia de amparo es notoriamente dilatorio.
- El juicio de amparo es procedente contra la norma reclamada, por lo que el Tribunal Colegiado correspondiente debe pronunciarse sobre su

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

inconstitucionalidad, es decir, sobre la necesidad de presentar mayores requisitos para acreditar la nacionalidad mexicana tratándose de actas extemporáneas, cuando esa regla no supera bajo ningún parámetro interpretativo de normas (test de proporcionalidad, escrutinio estricto e interpretación conforme) su constitucionalidad y convencionalidad.

10. **Resolución del Tribunal Colegiado de Circuito.** Mediante sentencia de siete de diciembre de dos mil veintitrés, el Segundo Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito resolvió:

- Debe quedar firme el sobreseimiento por lo que hace al Secretario de Relaciones Exteriores ya que el Juez de Distrito sobreseyó tal acto y la parte quejosa no expresa agravio alguno.
- Es fundado el agravio hecho valer por el quejoso en el sentido de que fue incorrecto el sobreseimiento por lo que hace al artículo 15 del Reglamento citado, por lo que debe revocarse dicho sobreseimiento.
- Lo anterior ya que si bien la autoridad responsable, Director de la Oficina Municipal de Enlace con la SRE, con sede en Reynosa, Tamaulipas, negó la certeza del acto reclamado; lo cierto es que al rendir su informe justificado, indicó que, al acudir la parte quejosa a su cita correspondiente, no contaba con los complementos que establece el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad de Viaje; por lo cual no pudo realizar su trámite de solicitud de pasaporte mexicano. Además, la propia responsable informó que no cuenta con ninguna constancia que evidencie que el quejoso se presentó a solicitar su pasaporte y que no se le entregó por falta de documentación dado que, por lo regular, conforme al dicho de la autoridad, las personas que presenten tramitar su pasaporte se presentan en la oficina, enseñan su documentación y si no se encuentra completa se les devuelve para que tramiten una nueva cita.
- Se precisa que las propias consideraciones en que se sustenta la revocación del sobreseimiento del artículo impugnado desestiman las causales de improcedencia invocadas por las autoridades responsables Director de la Oficina de Pasaportes de la SRE residente en Ciudad Victoria, Tamaulipas, así como por el Presidente de la República, al rendir sus informes justificados, puesto que quedó demostrado el acto de aplicación.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

- Una vez revocado el sobreseimiento respecto de la norma, procede enviar los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que se actualiza el carácter excepcional de su competencia originaria, en razón de que subsiste el tema de inconstitucionalidad e inconvencionalidad propuesto por el quejoso ya que en su demanda de amparo planteó que el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y Documento de Identidad y Viaje es violatorio de los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal y 3, 20.2 y 20.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos toda vez que vulneran sus derechos fundamentales de nacionalidad, libre tránsito y de personalidad jurídica.

11. **Trámite ante la Suprema Corte.** Por acuerdo de ocho de enero de dos mil veinticuatro, la Presidenta de la Suprema Corte asumió la competencia originaria de este Alto Tribunal para conocer del asunto registrándolo como amparo en revisión 997/2023, ordenó su turno al Ministro Javier Laynez Potisek y remitió los autos a la Segunda Sala a la que se encuentra adscrito.
12. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de seis de febrero de dos mil veinticuatro, esta Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto remitiendo los autos al Ministro ponente.

I.COMPETENCIA

13. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²; 81, fracción I, inciso e), de la Ley

² **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

(...)

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

de Amparo³; 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴, vigentes a la fecha de promoción del juicio de amparo, de conformidad con el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio del dos mil veintiuno⁵; así como en los Puntos Segundo, fracción III, inciso A), interpretado a contrario sensu, y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023⁶ de veintiséis de enero del dos mil veintitrés, publicado en el citado medio de difusión el tres de febrero siguiente, modificado el diez de abril de dos mil veintitrés, porque fue interpuesto contra una sentencia dictada por un juez de distrito en la que subsiste el problema de constitucionalidad de un reglamento, siendo innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

14. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

³ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

(...)

e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

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

(...)

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...)

⁵ **QUINTO.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

⁶ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

(...)

III. Los amparo en revisión:

A) Tramitados en la vía indirecta, en los que, subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional;

(...)

TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

II. OPORTUNIDAD, LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

15. Es innecesario pronunciarse sobre la oportunidad del recurso dado que el Tribunal Colegiado de Circuito ya se ocupó de tal cuestión⁷.
16. Por otra parte, esta Segunda Sala considera que el recurso de revisión fue presentado por parte legítima en razón de que fue interpuesto por la parte quejosa a través de su autorizado en términos amplios conforme al artículo 12 de la Ley de Amparo en contra de la sentencia dictada por el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Tamaulipas en el juicio de amparo indirecto 1173/201.
17. En cuanto a la procedencia, esta Segunda Sala considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo ya que se trata del recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia de amparo indirecto respecto del cual subsiste el problema de constitucionalidad de un reglamento federal.
18. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

III. ESTUDIO DE FONDO

19. Al haber resultado fundado el agravio en contra del sobreseimiento respecto del artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje y en razón de que con ello el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento desestimó las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables, esta Segunda Sala debe pronunciarse sobre los conceptos de violación respecto de la constitucionalidad de dicho artículo, en los que el quejoso adujo esencialmente:

⁷ Foja 5 del toca.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

- La restricción para expedirle un pasaporte ordinario se basa en la extemporaneidad del registro de nacimiento, lo que no cumple como una medida indispensable siendo contraria a los derechos de nacionalidad, libre tránsito y a la personalidad jurídica establecidos en los artículos 3, 20.2, 22 y 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Conforme al artículo 15 del Reglamento citado se exigen mayores documentos mas allá de los indispensables, los cuales son ajenos al propósito de la obtención de un pasaporte.
- Con el acta de nacimiento se demostró que el quejoso es mexicano por nacimiento y el hecho de que el registro de nacimiento sea extemporáneo o que no se tengan datos de los padres, ello no puede suponer alguna irregularidad en su nacionalidad.

20. Previo a dar contestación a los conceptos de violación, es importante señalar lo que este Tribunal ha entendido por el derecho a la identidad y a la libertad de tránsito, en su vertiente del derecho a salir del país de residencia, para después examinar su aplicación al caso concreto.

III. A Derecho a la identidad

21. Como lo ha establecido este Alto Tribunal en diversos precedentes⁸ el derecho a la identidad tiene como sustento la dignidad humana, razón por la que le pertenece a todas las personas sin discriminación y el Estado está obligado a garantizarlo mediante la ejecución de todos los medios de los que disponga hacerlo efectivo.
22. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que el derecho a la identidad no se encuentra expresamente previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos sino que su contenido se desprende de las circunstancias de cada caso concreto y de los artículos 17 y 18, que

⁸ Al respecto ver amparo directo en revisión 2766/2015, contradicción de tesis 50/2011, amparo directo en revisión 908/20006, entre otros.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

prevén el derecho a la protección a la familia y el derecho al nombre, respectivamente, en relación con el artículo 1° del Pacto de San José⁹.

23. En este sentido, al resolver el *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs El Salvador* la Corte Interamericana estableció que el derecho a la identidad es un derecho complejo debido a que por un lado presenta un aspecto dinámico cuyo desarrollo se encuentra ligado a la evolución de la personalidad del ser humano y por el otro, contiene un conjunto de atributos y características que permiten individualizar a cada persona como única, por lo que es un proceso en donde se debe obtener la verdad personal y biográfica del ser humano¹⁰.
24. La identidad personal está íntimamente ligada a la persona en su individualidad específica y vida privada, sustentadas en una experiencia histórica y biológica, y en la forma en que se relaciona dicho individuo con los demás, a través del desarrollo de vínculos en el plano familiar y social. Es por ello que la identidad, si bien no es un derecho exclusivo de los niños y niñas, entraña una importancia especial durante la niñez¹¹.
25. De esta forma y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la identidad comprende diversos aspectos que distinguen a una persona de otra y entre estos elementos distintivos se encuentran el derecho a un nombre, a conocer la propia historia filial, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la nacionalidad.
26. Al resolver el amparo directo en revisión 908/2006 esta Suprema Corte señaló que derivado del artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se puede establecer que el menor tiene 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.

⁹ Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 1 marzo del 2005, párrafo 20. Sostuvo: (...) *“aunque el derecho a la identidad no se encuentre expresamente previsto en la Convención Americana, si tiene un contenido material el cual se desprende, en las circunstancias del caso concreto, sobre todo de los artículos 17 y 18, en relación con el artículo 1° de ésta.”*

¹⁰ Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs El Salvador. *OP. CIT.*

¹¹ Corte IDH. Caso *Forneron e Hijas vs Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012, párrafo 123.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

27. Asimismo, conforme a los artículos 4º, de la Constitución Federal, 7º y 8º de la Convención sobre los Derechos Humanos y artículo 22 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el derecho a la identidad está compuesto por el derecho a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación. Al respecto resulta orientadora la tesis 1a./CXVI/2011 de la Primera Sala de rubro: **“DERECHO A LA IDENTIDAD DE NIÑOS”**¹².
28. La Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 2766/2015 determinó que el derecho a la identidad es un derecho protegido por la Constitución Federal y por otros instrumentos internacionales que constituye un derecho humano por ser un elemento que le es inherente y que puede comprender otros derechos como el derecho al nombre, a la nacionalidad y a conocer su filiación y origen; sin embargo, el núcleo esencial no sólo lo constituye la posibilidad de solicitar y recibir esa información, sino en que a partir de esos derechos se pueden derivar otros distintos, como lo son los de alimentación, educación, salud y sano esparcimiento.
29. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

III. B Libertad de tránsito en su vertiente del derecho a salir del país de residencia

30. El derecho a la libertad de tránsito está reconocido en el artículo 11 de la Constitución Federal:

“Artículo 11.- Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y

¹² Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1034.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

31. De lo anterior se desprende que toda persona tiene el derecho de tránsito para poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes. Sin embargo, tal derecho está subordinado a las facultades de las autoridades judiciales, en los casos de responsabilidad criminal o civil, así como de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.
32. La Primera Sala al resolver el amparo en revisión 24/2021 precisó que el artículo 22.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de circulación y residencia y en su inciso 2, dispone que toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio; mientras que el inciso 3 establece que “[E]l ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.
33. En este sentido, se sostuvo que al resolver el *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, la Corte Interamericana estableció que el derecho de circulación y residencia, incluido el derecho a salir del país, puede ser objeto de restricciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos anteriores; sin embargo, para establecerlas los Estados deben observar los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
34. Asimismo, en el caso *Liakat Ali Alibux Vs. Suriname* dicha Corte sostuvo que la protección de derechos humanos requiere que los actos estatales

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, acaso la más relevante tenga que ser las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el poder legislativo, de acuerdo por la Constitución.

35. Asimismo, en dicho precedente se concluyó que el Comité de Derechos Humanos de la ONU en la *Observación General No. 27 sobre la libertad de circulación*, en relación con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos precisó que la libertad de salir del territorio de un Estado no puede hacerse depender de ningún fin concreto o del plazo que el individuo decida permanecer fuera del país. Así, este derecho incluye la garantía de emigrar permanentemente a otro país, así como de viajar al exterior temporalmente¹³.
36. El referido Comité señaló que como para los viajes internacionales normalmente es necesario contar con documentos adecuados, en particular un pasaporte, el derecho a salir del Estado debe incluir el de obtener los documentos de viaje necesarios. La emisión del pasaporte corresponde normalmente al Estado de la nacionalidad de la persona. La negativa de un Estado a emitir un pasaporte o prorrogar su validez a un nacional que reside en el extranjero puede privar a esa persona del derecho de salir del país de residencia y de viajar a otra parte¹⁴.
37. De igual forma, el párrafo 3, del artículo 12 referido prevé circunstancias excepcionales en las que estos derechos pueden restringirse, esto es, para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de terceros. Para ser permisibles, las restricciones deben ser previstas por la ley, deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los fines mencionados y deben ser compatibles

¹³ Comité DHONU. Observación General No. 27. Libertad de circulación (art. 12): 02/11/99. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27, párr. 8.

¹⁴ Ibid. Párr. 9.y ver caso *Sophie Vidal Martins Vs. Uruguay*, Comunicación No. R.13/57, UN. Doc. Supp No. 40 (A/37/40) párr. 157, 1982.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto y con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación¹⁵.

38. En este sentido se concluye que el derecho a salir de país es parte del derecho de libertad de tránsito como derecho humano protegido no sólo en la Constitución Federal, sino en el parámetro de regularidad constitucional. Sin embargo, como todo derecho, no es absoluto sino que puede estar sujeto a restricciones permisibles, sin conculcar el derecho de igualdad y no discriminación.
39. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

III. C Estudio del caso concreto.

40. **Son fundados los conceptos de violación** relativos a que el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje es inconstitucional por violar los derechos de no discriminación, a la identidad y al libre tránsito, establecidos en los artículos 1°, 4°, párrafo octavo y 11 de la Constitución Federal, conforme a lo siguiente.
41. El artículo 47 de la Ley de Migración¹⁶ establece que las personas que deseen salir del territorio nacional deberán identificarse mediante la presentación del pasaporte o documento de identidad o viaje válido y vigente.
42. Por su parte, el artículo 1 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje¹⁷ dispone que corresponde a la SRE la expedición,

¹⁵ Ibíd, párrs. 11 y 18.

¹⁶ Artículo 47. Para la salida de personas del territorio nacional, éstas deberán:

(...)

II. Identificarse mediante la presentación del pasaporte o documento de identidad o viaje válido y vigente;

(...)

¹⁷ Artículo 1. El presente ordenamiento tiene por objeto regular la expedición, renovación y cancelación del pasaporte y del documento de identidad y viaje. S

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

renovación y cancelación del pasaporte y del documento de identidad y viaje. Dicho Reglamento define al pasaporte como el *Documento de viaje que la Secretaría expide a los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan el libre paso, proporcionen ayuda y protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que corresponden al cargo o representación del titular del mismo*. Asimismo, señala que existen tres clases de pasaporte: el ordinario, oficial y diplomático¹⁸.

43. En cuanto al pasaporte ordinario, el citado Reglamento en su artículo 14 dispone:

Artículo 14. Para obtener un pasaporte ordinario, las personas mayores de edad deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Comparecer personalmente ante las oficinas competentes de la Secretaría u oficinas consulares;
- II. Entregar la solicitud de pasaporte debidamente requisitada y firmada. La solicitud contendrá la declaración del solicitante, bajo protesta de decir verdad, de que los documentos y datos proporcionados son correctos y auténticos;
- III. Cubrir el pago correspondiente en los términos previstos en la Ley Federal de Derechos;
- IV. Presentar dos fotografías tamaño pasaporte sin lentes, cabeza descubierta, de frente, a color con fondo blanco y que haya sido tomada hasta 30 días antes de presentar la solicitud de expedición de pasaporte;

u aplicación e interpretación para efectos administrativos corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que podrá emitir disposiciones administrativas para aclarar su alcance y contenido.

A falta de disposición expresa en el presente Reglamento, se estará a las prevenciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia de trámite, sustanciación y resolución del procedimiento.

¹⁸ Artículo 2. Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

(...)

V. Pasaporte: Documento de viaje que la Secretaría expide a los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan el libre paso, proporcionen ayuda y protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que correspondan al cargo o representación del titular del mismo;

Existen tres clases de pasaportes: ordinario, oficial y diplomático, y

(...)

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

V. Acreditar la nacionalidad mexicana mediante la entrega de alguno de los siguientes documentos:

- a) Copia certificada del acta de nacimiento expedida por la oficina del registro civil mexicano, tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 15 del presente Reglamento;
- b) Copia certificada del acta de nacimiento expedida por las oficinas consulares;
- c) Certificado de nacionalidad mexicana;
- d) Declaratoria de nacionalidad mexicana por nacimiento;
- e) Carta de naturalización;
- f) Cédula de Identidad Ciudadana, o
- g) Certificado de Matrícula Consular a que se refiere el artículo 3, fracción VI de la Ley de Nacionalidad.

A falta de los documentos probatorios mencionados en los incisos anteriores, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la Ley de Nacionalidad, lleve a la Secretaría a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana.

En el caso de los documentos señalados en los incisos c) a g) de la presente fracción, se deberá entregar original y copia para su compulsación, devolviéndose el original al interesado.

En el extranjero, el interesado podrá presentar aquellos otros documentos que la práctica consular permita.

VI. Acreditar su identidad, presentando original y copia de alguno de los siguientes documentos oficiales con fotografía, cuyos datos deberán concordar fielmente con los del documento con el que esté acreditando la nacionalidad. Se deberá entregar original y copia para su compulsación, devolviéndose el original al interesado.

- a) Credencial para votar expedida por el Instituto Federal Electoral;
- b) Cartilla de Identidad del Servicio Militar Nacional Liberada;
- c) Cédula Profesional;
- d) Título Profesional;
- e) Carta de pasante expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública;

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

f) Los documentos probatorios de nacionalidad mencionados en la fracción V, incisos c), d), e), f) y g) del presente artículo, y

g) Credencial vigente expedida por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores o su equivalente.

A falta de las identificaciones mencionadas en la presente fracción el interesado podrá acreditar su identidad por medio de un documento oficial que contenga las especificaciones que para tal efecto establezcan las disposiciones administrativas referidas en el artículo 1, párrafo segundo del presente Reglamento.

En el extranjero, el interesado podrá presentar aquellos otros documentos probatorios que la práctica consular permita.

Sin perjuicio de lo antes citado, en aquellos casos en que la documentación o información presentada tenga inconsistencias o irregularidades, la Secretaría verificará su autenticidad ante la autoridad emisora y podrá requerir al solicitante pruebas adicionales que demuestren fehacientemente su nacionalidad e identidad.

44. Por su parte, el artículo 15 el Reglamento referido impugnado establece que se considerará extemporáneo todo registro de nacimiento realizado con posterioridad a los tres años en que tuvo lugar el nacimiento y que en estos casos, el solicitante de pasaporte deberá entregar uno de los siguientes documentos:

I. Copia certificada del acta de matrimonio de los padres expedida por la oficina del registro civil mexicano, si éstos contrajeron matrimonio en territorio nacional antes del nacimiento del solicitante;

II. Copia certificada del acta de nacimiento de un hermano mayor, expedida por la oficina del registro civil mexicano, siempre y cuando éste haya nacido en territorio nacional y registrado dentro de los tres años posteriores al nacimiento;

III. Copia certificada del acta de nacimiento del padre o madre mexicano, expedida por la oficina del registro civil mexicano, si fueron registrados dentro de los tres años posteriores al nacimiento;

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

IV. Documento expedido por la autoridad migratoria de la fecha de internación al país de la madre extranjera, si ésta ocurrió antes de la fecha de nacimiento del interesado;

V. En territorio nacional, certificado de educación primaria expedido por la Secretaría de Educación Pública o alguna otra institución reconocida por dicha Secretaría, siempre y cuando ésta se haya concluido entre los 12 y 14 años de edad del interesado;

VI. Tratándose de personas menores de 12 años de edad, podrán presentar la constancia de alumbramiento o el certificado médico de nacimiento, o

VII. Cualquier otro medio que compruebe los datos asentados en la copia certificada del acta de nacimiento presentada por el interesado.

45. De la lectura de los artículos referidos se desprende que para solicitar la expedición de un pasaporte ordinario, una persona debe: I) comparecer personalmente ante las oficinas de la SRE u oficinas consulares; II) entregar la solicitud respectiva; III) cubrir el pago de derechos; IV) presentar dos fotografías con diversos requerimientos; V) acreditar la nacionalidad mexicana; y VI) acreditar su identidad presentando algún documento oficial con fotografía cuyos datos deben concordar con los del documento con el que se está acreditando la nacionalidad. Pero, cuando el registro de nacimiento ha ocurrido tres años después de su nacimiento, ésta debe aportar además diversas documentales.

46. Es decir, el artículo 15 del Reglamento impugnado dispone que las personas solicitantes de pasaportes que hayan sido registradas “extemporáneamente”, solo por ese hecho, deben aportar adicionalmente ciertos medios probatorios que los solicitantes con registro “oportuno” no tienen la obligación de incluir con su solicitud.

47. De ahí que si bien, lo dispuesto en dicho artículo pudiera parecer neutral, lo cierto es que **a juicio de esta Segunda Sala incurre en una forma de discriminación indirecta, pues se basa en un registro de nacimiento ocurrido con posterioridad a los tres años de nacimiento, es decir, la discriminación se da debido a las circunstancias de marginación que**

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

pueden ocasionar que un registro de nacimiento ocurra después de ese lapso, así como a la situación de vulnerabilidad asociada con la falta de registro de nacimiento que el mismo artículo 4º, párrafo octavo de la Constitución Federal protege, pues privilegia el derecho a un registro inmediato. De ahí que se considere que la hipótesis prevista en el artículo 15 del Reglamento ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.

48. Al respecto, en el sistema interamericano se ha establecido que el examen de normas y políticas sobre la base del principio de igualdad efectiva y no discriminación, también abarca el posible impacto discriminatorio de estas medidas, aun cuando parezcan neutrales en su formulación, o se trate de medidas de alcance general¹⁹. A esta concepción se le conoce como discriminación indirecta o impacto desproporcionado de normas, acciones y políticas, pues, aunque no parecieran establecer categorías de distinción, tienen efectos diferenciados en ciertos grupos.
49. La Corte Interamericana ha señalado que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones, no sólo discriminatorias, sino que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos.²⁰
50. Asimismo, tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité contra la Discriminación Racial han reconocido los efectos de la discriminación indirecta,²¹ implicando la idea de que es posible que quien haya establecido la norma o práctica no sea consciente de sus consecuencias prácticas y, en tal caso, la intención de discriminar no es lo esencial para estimar su ilicitud.

¹⁹ CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/VII. Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 90. Asimismo, véase Corte I.D.H. *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 141.

²⁰ Cfr. *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, párr. 141, y *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 88.

²¹ Comité de Derechos Humanos, Comunicación No. 993/2001, *Althammer v. Austria*, 8 de agosto de 2003, párr. 10.2; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comunicación No. 31/2003, *L.R. et al. v. Slovakia*, párr. 10.4.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

51. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido la discriminación indirecta como “leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación”.²²
52. En cuanto al concepto de discriminación indirecta, es relevante referirse a la tesis 1a./J. 100/2017 (10a.) de rubro "**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**" y texto: *Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario*²³.
53. En este sentido, esta Segunda Sala retoma las consideraciones de los sistemas interamericano y universal como criterios orientadores sobre el alcance del derecho a la igualdad y advierte que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no sólo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente

²² Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2 de julio de 2009.

²³ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 48, tomo I, noviembre de 2017, página 225.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio contra ciertas categorías de personas, aunque no se pueda probar la intención discriminadora.

54. En esa dirección, esta Segunda Sala reitera que la discriminación puede generarse por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.
55. Al considerar el contexto de marginalización que suelen enfrentar los individuos con actas de nacimiento registradas extemporáneamente, **esta Segunda Sala concluye que la norma impugnada discrimina indirectamente a personas y grupos vulnerables, infringiendo su derecho a la igualdad y a la no discriminación y reforzando la discriminación histórica, social y estructural que estos grupos han experimentado.**
56. Estas personas frecuentemente provienen de entornos de marginalización, enfrentando obstáculos geográficos y económicos que limitan su acceso al registro oportuno. La realidad es que la falta de un registro de nacimiento oportuno no es un hecho aislado, sino el resultado de condiciones estructurales de desigualdad. Además, la inexistencia de un registro y acta de nacimiento durante la infancia se traduce en un mecanismo de exclusión y discriminación, privando al menor de derechos fundamentales como la protección, educación y salud, así como el acceso a la participación en la vida política, económica y cultural del país.
57. Cabe destacar que, conforme a la tesis 1a. CXXI/2018 (10a.) de rubro **“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES.”**²⁴ para determinar la existencia de una discriminación

²⁴ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 58, tomo I, septiembre de 2018, página 841.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

indirecta, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, ubicándose entre estos factores las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas.

58. Asimismo, cabe mencionar la tesis 2a. XXXII/2019 (10a.) de rubro **“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. LOS DATOS ESTADÍSTICOS PUEDEN SER SIGNIFICATIVOS Y FIABLES PARA ACREDITAR ESTE TIPO DE TRATO CONTRA LA MUJER.”**²⁵, con la cual se ha considerado que, para la determinación del impacto discriminatorio de las leyes, actos o políticas públicas, este Tribunal Constitucional considera que la utilización de datos estadísticos puede ser significativa y fiable para acreditar un tipo de discriminación indirecta.
59. En el tema que nos ocupa, se han identificado algunas barreras que limitan seriamente el registro oportuno de los nacimientos, principalmente legislativas y administrativas, las cuales están asociadas, por lo general, a barreras geográficas - como resultado del difícil acceso de algunas oficinas del registro civil para algunas comunidades rurales –, a barreras económicas - debido las cargas económicas indirectas que representa el registro para las familias, al trasladarse y ausentarse de sus actividades durante una o dos jornadas de trabajo – y a barreras lingüistas y culturales. Asimismo, a veces existen trámites que leyes, reglamentos y procedimientos aparentemente neutros que pueden representar cargas adicionales desproporcionadas para personas o grupos en situación de desventaja histórica.
60. El informe del INEGI, en colaboración con UNICEF México, *“Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México”*²⁶, publicado en dos mil diecinueve, revela que al menos cincuenta y nueve mil de los niños entre los tres y diecisiete años que no asisten a la escuela no cuentan con

²⁵ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 66, tomo II, mayo de 2019, página 1541.

²⁶ Consultado en

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/identidad2019.pdf>

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

registro de nacimiento, lo cual evidencia una conexión directa entre la falta de educación primaria y la falta de registro de nacimiento.

61. Respecto de la discriminación que puede ocasionar la norma impugnada a personas y comunidades indígenas, el mismo informe muestra que el 4.8% del total de personas sin inscripción al registro civil se declararon hablantes de lengua indígena (cuarenta mil personas). Por otro lado, del total de personas que no cuentan con acta ni registro de nacimiento, el 22.7% se reconocen como indígenas y se concentran en municipios con altos índices de marginación. A nivel de entidad federativa, nueve de ellas concentraron a casi treinta mil personas, que representa al 80.1% de población hablante indígena no inscrita al registro civil.
62. Para resaltar la existencia de una relación directa entre un alto grado de marginación y la falta de registro de nacimiento, cabe observar, según el INEGI, treinta y un municipios con más del 2.5% de población que no tiene acta de nacimiento también se caracterizan por tener un grado de marginación “alto” y “muy alto”.
63. También el hecho de que el acta haya sido registrada de manera extemporánea cuando la persona ya fuera adulta, puede ser un foco de vulnerabilidad, de que el adulto no haya asistido nunca a la escuela, no tenga una actividad económica formal, habite en zonas rurales o indígenas y no tenga acceso a programas sociales ya que, actualmente, todos los programas exigen la presentación del acta de nacimiento como requisito principal, fenómeno que interesa, en especial, a los adultos mayores, pues de estudios del INEGI se obtiene que, aproximadamente, en dos mil dieciocho, novena y cinco mil adultos mayores no contaban con acta de nacimiento en México.
64. Con base en lo anterior, se observa que la norma impugnada vulnera de manera particular y diferenciada a personas y grupos situados en contextos rurales, indígenas y/o en situaciones de marginación. La exigencia de documentación adicional y procesos de verificación más rigurosos para actas de nacimiento extemporáneas no solo representa una carga

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

desproporcionada para estos grupos, sino que también ignora las realidades contextuales que limitan su capacidad para cumplir con tales requerimientos. En consecuencia, esta norma no solo perpetúa, sino que también profundiza las desigualdades existentes, negando efectivamente a estos grupos sus derechos fundamentales y limitando su acceso a oportunidades y servicios esenciales, como la educación, la atención sanitaria, y la participación política y económica.

65. Esta diferenciación negativa se traduce en un ciclo de marginación que refuerza las desventajas socioeconómicas y culturales, lo cual contraviene principios de igualdad y no discriminación. **Por lo tanto, esta Segunda Sala considera inconstitucional el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje por ser violatorio del artículo 1° de la Constitución Federal.**
66. Por otra parte, es importante precisar que no solo la norma es violatoria del artículo 1° constitucional por requerir mayores documentos a las personas que cuenten con un registro de nacimiento extemporáneo, sino que además el propio Reglamento de Pasaportes y de Documento de Identidad y Viaje le da un trato más estricto a estos casos frente a otros en los que la autoridad tenga duda sobre la veracidad de documentos, como se explicará.
67. Conforme al artículo 14 del Reglamento citado la SRE verificará la autenticidad de las documentales ante la autoridad emisora de éstas cuando del análisis de éstas o de la información presentada, o del resultado de la entrevista realizada al solicitante del pasaporte se observen inconsistencias o irregularidades, pudiendo también requerir al solicitante pruebas adicionales que demuestren fehacientemente su nacionalidad e identidad.
68. Sin embargo, tratándose de registros de nacimiento extemporáneos (artículo 15), la SRE no ejerce tal facultad, sino que las documentales adicionales se solicitan de oficio solo por el hecho de tratarse de un registro extemporáneo. Es decir, en estos casos, no se contempla la verificación de oficio ante la autoridad emisora, prevista para el supuesto de inconsistencias o

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

irregularidades, dejando en manos de la autoridad la total discreción sobre el procedimiento para validar la identidad del solicitante.

69. Para esquematizar las diferencias entre el procedimiento de verificación de irregularidades o inconsistencias en las documentales aportadas y la exigencia que se da en caso de registro de nacimiento extemporáneo resulta útil el cuadro siguiente:

Acta de nacimiento extemporánea (artículo 15)	Irregularidades en la documentación (artículo 14)
La verificación del acta se hace por medio de cotejo de documentos que puedan acreditar los datos asentados en el acta y no se desprende una obligación de verificación ante la autoridad emisora.	Cuando la Secretaría detecta irregularidades o inconsistencias documentales, verifica de oficio ante la autoridad emisora. Véase el párrafo tercero del artículo 14: <i>“En aquellos casos en que (...) se observen inconsistencias o irregularidades, la Secretaría <u>verificará</u> su autenticidad ante la autoridad emisora”.</i>
Se requieren <u>de oficio</u> documentos adicionales para comprobar los datos del acta de nacimiento.	Cuando la Secretaría detecta irregularidades o inconsistencias documentales <u>puede (opcional)</u> requerir documentos adicionales para comprobar la identidad. Véase el párrafo tercero de artículo 14: <i>“(...) Además [la Secretaría] <u>podrá requerir</u> al solicitante pruebas adicionales que demuestren fehacientemente su nacionalidad e identidad”.</i>

70. Según lo expuesto, se imponen condiciones más estrictas para los casos en los que los solicitantes de pasaporte tengan un registro de nacimiento extemporáneo en comparación con situaciones donde la autoridad identifica directamente irregularidades o inconsistencias documentales. En otras palabras, **no solo parece que se asume una condición de irregularidad cuando el acta es extemporánea, sino que además se le asigna una obligación probatoria adicional al solicitante.**

71. Por lo que el hecho de que se exijan mayores requisitos para tramitar un pasaporte basándose solamente en un registro de nacimiento extemporáneo

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

como se ha precisado, es inconstitucional, pues conduce a un tratamiento desigual que infringe el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

72. Es decir, se da una condición de trato similar o incluso más grave a una de irregularidad por simplemente tratarse de un registro de nacimiento extemporáneo, cuestionando de oficio su validez, así como asignando la carga de la prueba a los solicitantes. Esto es, se le asigna un trato más estricto (en caso de registro extemporáneo) que en el caso de detección de irregularidades documentales, ello al requerir de oficio documentos adicionales y al no llevar a cabo de manera automática la verificación ante la autoridad emisora del documento.
73. En este orden de ideas, esta Segunda Sala considera que no se debe presuponer que la existencia de un acta de nacimiento extemporánea por sí sola sugiera una irregularidad – o una situación comparable o incluso más grave que una irregularidad - que requiera una verificación tan o más rigurosa como en los casos donde se identifican anomalías documentales. A esto se suma que resulta injusto afectar negativamente a todo el grupo de personas cuyos nacimientos se registraron de manera extemporánea, basándose solo en la posibilidad de que existan casos aislados de irregularidad. Esto hace que la norma sea sobreinclusiva al imponer requisitos propios de casos con irregularidades a individuos que no presentan ninguna.
74. Máxime que el artículo 121 de la Constitución Federal prevé que en cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras entidades federativas²⁷.

²⁷ Artículo 121. En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de una entidad federativa sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa, sólo tendrán fuerza ejecutoria en ésta, cuando así lo dispongan sus propias leyes. Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otra entidad federativa, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

75. Es decir, la SRE a través de un reglamento no puede desconocer un documento del registro civil que conforme a la fracción I, del artículo 3, de la Ley de Nacionalidad²⁸ es un documento probatorio de la nacionalidad mexicana, por lo que no debe existir duda de que es un documento idóneo para probar la identidad y la nacionalidad de una persona.
76. Por otra parte, es importante precisar que si bien ni en el decreto de cinco de agosto de dos mil once con el cual se expidió el actual Reglamento, ni de la respectiva reforma de su artículo 15 publicada el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis se advierten de manera explícita las finalidades del texto del artículo impugnado, sería posible deducir que la solicitud de documentos adicionales tratándose de solicitantes que tengan un “acta de nacimiento extemporánea” responde a la necesidad de verificar la identidad, con el fin de proteger la seguridad nacional y prevenir delitos asociados a la movilidad internacional facilitada por el pasaporte.
77. De igual forma, es importante señalar que aunque el quejoso se desistió del juicio de amparo respecto del Presidente de la República, es conveniente destacar que el Director de lo Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al rendir su informe justificado sostuvo que los artículos 14 y 15 del Reglamento de Pasaportes y Documentos de Identidad y Viaje tienen la finalidad de evitar la extemporaneidad del registro de nacimiento, al ser un mandato constitucional que dicho registro se realice de forma inmediata.

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de una entidad federativa, tendrán validez en las otras.

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una entidad federativa con sujeción a sus leyes, serán respetados en las otras.

²⁸ Artículo 3o.- Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:

I. El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables; (...)

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

78. Respecto de la afirmación anterior, para tener una mayor claridad para la resolución del caso, respecto al derecho a la identidad tratándose de actas de nacimiento, resulta imperante realizar las siguientes precisiones.

79. El artículo 4º, párrafo octavo, de la Constitución, establece:

“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.”.

80. De lo anterior se desprende que todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento, así como que el Estado debe garantizar ese derecho.

81. Al respecto, el artículo 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁹ establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento. Obligación que también se prevé en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares³⁰, la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento.

82. De igual forma, la Convención sobre los Derechos del Niño³¹ obliga al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su

²⁹ **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.

³⁰ 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.

³¹ 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.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

nacimiento y a respetar el derecho que tienen a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares.

83. Al respecto, el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 7/2016 estableció que el artículo 4° constitucional es claro, por lo que es categórica la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, sin posibilidad alguna de establecer excepciones.
84. El Pleno de este Alto Tribunal estableció que como **no puede condicionarse la gratuidad en la inscripción en el registro civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, es claro que ambos derechos se pueden ejercer de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona**, razón por la cual el cobro de derechos por registro extemporáneo quedó proscrito en nuestro país y las leyes estatales no pueden establecer plazos que permitan su cobro, o bien de la primera copia certificada del acta de nacimiento.
85. Asimismo, se precisó que no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que ello obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando así la intencionalidad que subyace al texto constitucional.
86. De igual manera, **se concluyó que la inscripción del nacimiento es un derecho universal, en la medida que el texto constitucional no establece**

Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

ARTÍCULO 8.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo se sostuvo 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 ese 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.

87. Si bien dicho precedente se refiere a la gratuidad de la expedición del primer acta de nacimiento, lo cierto es que para el caso que nos ocupa, conviene precisar que contrario a lo afirmado por la autoridad responsable, no existe un mandato constitucional encaminado a evitar como tal la extemporaneidad del registro de nacimiento, sino que el texto constitucional privilegia la oportunidad en el registro de nacimiento pero, como quedó establecido, el derecho a contar con un acta de nacimiento gratuita puede ser ejercido en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona.
88. En este contexto, es claro que la Constitución Federal no distingue entre registros oportunos y extemporáneos en relación con el derecho a ser registrado como parte del derecho a la identidad, sino que se otorga valor al registro por sí mismo pues de él depende la realización de otros derechos como se ha precisado en apartados anteriores.
89. Así, el hecho de que el artículo 15 del Reglamento citado establezca requisitos adicionales para la tramitación del pasaporte en los casos de registros “extemporáneos” se traduce también en una violación al derecho a la identidad reconocido constitucionalmente en el artículo 4° de la Constitución Federal.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

90. Ello porque ese derecho no descansa en una obligación del titular del derecho, ni en una mera función administrativa de documentación o de control de nacimientos, sino en garantizar el derecho a la identidad preferiblemente desde el inicio de la vida, pero pudiendo reconocerse en cualquier momento, lo cual como se mencionó abarca el derecho a un nombre, a una personalidad jurídica, a la nacionalidad y que además es clave para ejercer otros derechos humanos.
91. En efecto, como se ha precisado, la ausencia de registro, en muchos casos, conlleva a la exclusión y discriminación, privando a la persona de sus derechos fundamentales como la educación y salud, además de limitar, a partir de la adultez, su participación en la vida política, económica y cultural del país. De ahí que es inconstitucional imponer cargas adicionales para demostrar su identidad por el simple hecho de que el registro de nacimiento se haya realizado de manera extemporánea, especialmente considerando que, por esa misma situación de registro extemporáneo, dichas personas ya se encuentran en desventaja potencial, habiendo sido susceptibles de discriminación a lo largo de su vida.
92. En lo que respecta a la libertad de tránsito, en su vertiente del derecho a salir del país, como se ha precisado, si bien este derecho no es absoluto sino que puede ser restringido por cuestiones de seguridad nacional, para proteger el orden público, la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de terceros, también es cierto que esas restricciones deben ser compatibles con los derechos y principios fundamentales de igualdad y no discriminación.
93. En este sentido, esta Segunda Sala considera que el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y Documentos de Identidad y Viaje es violatorio de la libertad de tránsito prevista en el artículo 11 de la Constitución Federal, pues impone más obstáculos para que grupos vulnerables que tengan un registro de nacimiento extemporáneo puedan obtener un pasaporte, es decir, la norma agrega barreras basadas en situaciones discriminatorias que privan injustificadamente a grupos marginados para tener la posibilidad de que se

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

les expida un pasaporte y con ello ejercer su derecho a salir del país de su residencia para viajar a uno diverso.

94. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación]

IV.DECISIÓN

95. Al resultar fundados los conceptos de violación expuestos por la parte quejosa, en la materia de la revisión de esta Suprema Corte, esta Segunda Sala concluye que lo que procedente es modificar la sentencia recurrida, conceder el amparo a la parte quejosa al ser inconstitucional el artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje y reservar jurisdicción al tribunal colegiado de circuito que previno en el conocimiento del asunto a fin de que examine los conceptos de violación concernientes al acto de aplicación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, **se modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa en contra del artículo 15 del Reglamento de Pasaportes y Documentos de Identidad y Viaje.

TERCERO. Se reserva jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

AMPARO EN REVISIÓN 997/2023

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ***** de **** votos de las Ministras ***** y *****, así como de los Ministros ***** (quien se reserva el derecho a formular voto aclaratorio/concurrente/particular), ***** (Ponente) y Presidenta[e] ***** (quien se reserva el derecho a formular aclaratorio/concurrente/particular).