

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO CON EL FIN DE CONSOLIDAR EL DERECHO HUMANO A LA IDENTIDAD DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO.**

BENJAMÍN ROBLES MONTOYA, ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ , **GABRIELA CUEVAS BARRON**, ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA, RABINDRANATH SALAZAR SOLORIO, MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA, MARCELA GUERRA CASTILLO, ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ, DOLORES PADIERNA LUNA, JAVIER CORRAL JURADO, FIDEL DEMÉDICIS HIDALGO, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento al artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 fracción I y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan dos fracciones al artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, al tenor de la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Derecho a la Identidad a través del registro de nacimiento es el reconocimiento jurídico y social de toda persona, niño o adulto, como sujeto de derechos y obligaciones, de su pertenencia a un territorio, a una familia y a una comunidad. Constituye un elemento esencial para la supervivencia, el desarrollo y la protección de toda persona. De su cumplimiento depende que un niño pueda adquirir algo tan fundamental como una identidad, un nombre y una nacionalidad.

“El Estado, como organización política y jurídica de una sociedad, tiene como fines supremos realizar el bien común, y para ello, debe asegurar a su componente humano los medios necesarios para contar con una identidad particular y su constatación con carácter oficial, así como proveer los mecanismos institucionales y normativos que operen el servicio público de registro y certificación de la existencia de una persona, y las variaciones a su estado civil.”

Lamentablemente, en México hay millones de personas cuyos nacimientos no han sido registrados. Según las estimaciones oficiales más recientes del Registro Nacional de Población (RENAPO) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) entre 7 y 10 millones de mexicanos, respectivamente, carecen de su acta de nacimiento, un serio problema violatorio de derechos humanos que afecta principalmente a los sectores de la población más marginados del país, como los indígenas, afro descendientes, migrantes y familias de áreas rurales, zonas remotas o fronterizas por cuestiones principalmente de marginación, pobreza extrema y migración interna e internacional.

Esta ausencia de registro, repercute en otros derechos, ya que debido a que se ignora su existencia, no son tomados en cuenta en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas. Oficialmente, son vidas que no suceden, condenados a la pobreza porque sin la prueba de ciudadanía que otorga el acta de nacimiento no pueden inscribirse en la escuela, trabajar en el sector formal, abrir una cuenta bancaria, obtener microcréditos o heredar propiedades, sólo por citar algunos ejemplos. Social y políticamente, no pueden beneficiarse de programas de alivio a la pobreza, lograr la educación, casarse legalmente, registrar el nacimiento de sus hijos, adquirir un

pasaporte para viajar a otro país, tener una licencia de conducir, tener una credencial de elector para votar, no pueden ser votados o incluso que familiares tramiten el acta de defunción de un invisible. Además, esta condición de invisibles a los ojos de la sociedad deja a millones de mexicanos aún más vulnerables a las redes criminales de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, adopciones ilegales, y otras formas de explotación como el matrimonio prematuro y el reclutamiento para el crimen organizado por la ventaja que ofrece su non-status.

Por otra parte, datos recopilados por Be Foundation Derecho a la Identidad, la ONG líder en México en la promoción y defensa del derecho humano fundamental a que toda persona tenga un nombre y una nacionalidad reconocida, al otro lado de la frontera, hay alrededor de seis millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos, pero dentro de estos hay un grupo de cientos de miles de personas cuyos nacimientos no fueron registrados al nacer en México antes de migrar a los Estados Unidos y que de acuerdo a BE FOUNDATION son “doblemente invisibles”, esto por no contar con un acta de nacimiento que acredite su existencia legal en ningún país, convirtiéndose en uno de los colectivos más invisibilizados y excluidos del mundo, esto por carecer de una identidad que le vincule jurídicamente con una nación.

Cifras extraoficiales del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) señalan que el 30% de los 6.5 millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos, esto es, casi 2 millones de personas, tienen problemas registrales. Esto significa que algunos están inscritos en el registro civil de su estado pero no tienen copia física del acta de nacimiento, mientras muchos otros tienen errores en sus actas de nacimiento y otros simplemente nunca fueron registrados al nacer.

A diferencia de los migrantes indocumentados en Estados Unidos, los migrantes mexicanos “doblemente invisibles” ni siquiera tienen documentos mexicanos y por ello no pueden obtener una matrícula consular, una tarjeta de identificación emitida por el Consulado de México en el Exterior cuyo primer requisito es el acta de nacimiento. En muchos estados de la Unión Americana, la matrícula consular es reconocida como una prueba oficial de identificación y ofrece acceso a beneficios tales como un número de identificación fiscal (ITIN, por sus siglas en inglés) para tener acceso a un crédito, reducir los costos de transacción de las remesas, contratar servicios de telefonía y otros servicios públicos, inscribirse en bibliotecas públicas, casarse, matricularse para estudiar y obtener un certificado de GED que equivale a un diploma de Secundaria y en algunos estados, hasta para tramitar licencia de manejo. En el caso de un accidente, la muerte o el arresto o detención, una matrícula consular permite a las autoridades mexicanas identificar a una persona, informar a la familia y proporcionar protección consular.

Lo especialmente trágico para los migrantes mexicanos “doblemente invisibles” es que muchos son jóvenes que califican para el programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA), el programa de regularización para los llamados “Soñadores” que llegaron como niños a Estados Unidos sin papeles y que ahora pueden calificar para la residencia, sin embargo al no contar con un acta de nacimiento que acredite la identidad de su país de origen, no pueden iniciar el proceso que otorga un permiso de trabajo y protección contra la deportación que conlleva a la separación familiar. Además, ante la Acción Ejecutiva en materia migratoria decretada por el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, el pasado 20 de noviembre de 2014, y en donde el “44% de los

inmigrantes no autorizados de México podrían solicitar protección a su deportación” los mexicanos doblemente invisibles no podrían ser elegibles por carecer de documentos que acrediten su identidad.

Los Cónsules mexicanos en el extranjero tienen la autoridad para actuar como Oficiales del Registro Civil pero sólo para registrar los nacimientos de los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos, matrimonios y muertes, pero no están facultados para levantar registros de las personas nacidas en México que residen en el extranjero. Por lo tanto, aconsejan a los “doblemente invisibles” regresar a México para obtener su acta de nacimiento, algo que por obvias razones no pueden hacer.

Esta omisión o incumplimiento constituye una franca violación al derecho humano fundamental de toda persona a ser registrado al nacer y, con ello, a adquirir la personalidad jurídica frente al Estado mexicano, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos, mismos que están ampliamente reconocidos en los siguientes tratados internacionales:

#### **1948- Declaración Universal de los Derechos Humanos**

**Artículo 15:** “1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”.

#### **1961- Convención para Reducir los Casos de Apátrida**

**Artículo 1:** “1. Todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida. Esta nacionalidad se concederá:

a) De pleno derecho en el momento del nacimiento, o

b) Mediante solicitud presentada ante la autoridad competente por el interesado o en su nombre, en la forma prescrita por la legislación del Estado de que se trate. Salvo lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo, la solicitud no podrá ser rechazada.

Todo Estado contratante cuya legislación prevea la concesión de su nacionalidad mediante solicitud, según el apartado b del presente párrafo, podrá asimismo conceder su nacionalidad de pleno derecho a la edad y en las condiciones que prescriba su legislación nacional.

#### **1966- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**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”. Ratificado por México en 1981 a través del Senado de la República.

### **1969- Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**Artículo 20:** “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.”

### **1979- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1979)**

**Artículo 9: 1.** Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge. 2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

### **1989- La Convención sobre los Derechos del Niño**

**Artículo 7:** “1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

**1989- La 35a Sesión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** nota la importancia del registro de nacimiento para la protección del niño, sobre todo en el caso de los hijos ilegítimos, y para reducir la venta y el tráfico de niños.

### **1990: Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño.**

**Artículo 6: Nombre y Nacionalidad-** “Todo niño tiene derechos, desde su nacimiento, a tener un nombre. Todo niño debe ser registrado inmediatamente después de su nacimiento. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

Los Estados Parte en la presente Carta se comprometerán a garantizar que su legislación constitucional reconozca los principios según los cuales un niño adquirirá la nacionalidad del territorio donde haya nacido si, al tiempo de su nacimiento, no se le ha otorgado la nacionalidad por otro Estado de acuerdo con sus leyes.

1990: Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

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”.

1997: Convención Europea sobre la Nacionalidad

Artículo 6: “Todo Estado Parte tomará medidas a través de su legislación interna a fin de que su nacionalidad sea adquirida... por los niños expósitos hallados en su territorio que, de otro modo, serían apátridas ... [y] por los niños nacidos en su territorio que no adquieran otra nacionalidad al nacer”.

Finalmente, también queda recogido el compromiso de México a respetar este derecho a conservar su identidad de acuerdo con la Resolución de la Asamblea General de la OEA, que adopta el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad, aprobada el 5 de junio de 2007 en su resolución AG/RES.2286(XXXVII-0/07).

En virtud de lo anterior, el pasado 17 de junio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional, en la que quedó inscrito “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. Y en transitorios señala que “A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de 6 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”.

Aunque en este caso la reforma Constitucional se refiere a garantizar el derecho a la identidad a menores recién nacidos, también incluye a adultos sin registro de nacimiento. Gracias a esta reforma, explícita en cuanto a la gratuidad se refiere, significa que para “toda persona” que nunca haya sido registrado al nacer, su registro y la primera copia certificada de acta de nacimiento serán gratuitos.

Este hecho histórico ocurre en un contexto en que las cifras del sub registro de nacimientos en el mundo y en México son alarmantes, siendo que además las entidades con menor índice de cobertura de registro de nacimiento en México coinciden con que están dentro de los estados con mayor expulsión de migrantes a los Estados Unidos:

- Estimaciones de UNICEF indican que el 41% de la población mundial, más de 50 millones de niños y niñas al año, no son registrados al nacer y podrían pasar el resto de su vida sin un acta de nacimiento, y por lo tanto sin una identidad o nacionalidad reconocida.
- Las cifras más recientes indican que el 18% de los niños y niñas menores de 5 años, aproximadamente uno de cada 6, no están registrados en la región de América Latina y el Caribe. Se estima que cerca de los 2 millones de los 11 que tienen lugar en la región cada año no van a registrarse.

- En México según la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) 3 de cada 10 niños se quedan sin su correspondiente registro de nacimiento en el primer año de vida. De acuerdo al Inventario de los registros civiles e identificación de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo en 2008, RENAPO estima una tasa de subregistro de 14.2% de los niños y las niñas menores de 5 años no son registrados al nacer, negándoseles el derecho a tener una identidad oficial, un nombre reconocido y una nacionalidad. Y de acuerdo al reporte 2012 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) “México aún se encuentra entre los países con mayor sub registro de Latinoamérica, junto con Brasil, Colombia, Nicaragua y República Dominicana; en contraste principalmente con Chile y Argentina, que han logrado 98% de registros de nacimiento”. Con esta base, el CONAPRED ventila que en 2009, el 19% de la población mexicana no estaba registrada; esto es, que casi una quinta parte del país estaba limitada frente a este derecho. Y según el reporte “El Derecho a la Identidad y la expedición de actas de nacimiento extemporáneas en los Estados de Oaxaca, Guerrero Y Chiapas” por BE FOUNDATION en 2014 y publicado en el Mexican Rural Development Research Reports del Woodrow Wilson International Center for Scholars, los estados de Chiapas, Guerrero, Morelos Oaxaca, Puebla, Veracruz y Michoacán tienen las tasas más altas de sub-registro (falta de inscripción en el registro civil) en México con fuertes implicaciones para los pueblos indígenas y migrantes.

Ante la publicación de la reforma al artículo 4º Constitucional, el reto ahora es lograr que la autoridad tanto federal como estatal asuman la responsabilidad correspondiente de una política pública sobre el derecho a la identidad, esto significa la implementación, en las Entidades federativas, de programas y proyectos para abatir el sub registro de nacimientos de todas las personas, niñas, niños y adultos mexicanos, y de informar a través de campañas de sensibilización y poner las condiciones favorables para que todo mundo acceda a este derecho ya Constitucional, a un registro y acta de nacimiento gratuita, y evitar así la invisibilidad en México y la doble invisibilidad de mexicanos que al migrar, principalmente a Estados Unidos, en búsqueda de mejores oportunidades de vida llegan además a enfrentarse a la tragedia de no existir en ningún país, y aún más frágiles en cuanto a violaciones a sus derechos humanos se refiere.

Lo anterior, teniendo presente que el derecho a la identidad ya es un derecho Constitucionalmente reconocido en México, también es un derecho reconocido internacionalmente, porque el contar con una identidad facilita el ejercicio de los demás derechos, permite la participación política ciudadana y posibilita la planeación y ejecución de programas de desarrollo.

Por ello, los Estados de la OEA adoptaron, en 2008, el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad; programa que fue fuertemente impulsado por México y cuya meta era lograr el registro civil universal en el hemisferio para el año 2015.

Si bien es cierto, la meta trazada no se conseguirá en el plazo establecido, resulta fundamental que México, país que presidió el grupo de trabajo que elaboró el Programa Interamericano, no cese en sus esfuerzos por dotar de certeza jurídica a todas y todos los mexicanos que por una u otra causa, carecen de identidad y por ello, el suscrito considera fundamental:

Reformar el artículo 44 de la Ley de Servicio Exterior Mexicano, para garantizar y facultar claramente a los Consulados mexicanos, a efecto de que puedan registrar a aquellos niños y adultos nacidos en México que migraron a los Estados Unidos sin registro de nacimiento de su lugar de origen, evitando así que permanezcan atrapados en un limbo jurídico.

En razón de lo anterior, nos permitimos someter a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO

ÚNICO.- Se adicionan las fracciones VIII y IX al artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 44.- Corresponde a los jefes de oficinas consulares:

I al VII...

XVIII. Inscribir registros de nacimiento extemporáneos de los interesados, previa notificación a las autoridades administrativas locales correspondientes.

Las inscripciones hechas en las oficinas consulares tienen validez plena y surten sus efectos legales desde el momento de su realización, siempre que las Oficinas del Registro Civil en las entidades federativas lo estimen procedente.

## TRANSITORIOS

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, a 17 de febrero de 2015.

SEN. BENJAMÍN ROBLES MONTOYA

SEN. ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ

SEN. GABRIELA CUEVAS BARRON  
SEN. RABINDRANATH SALAZAR SOLORIO  
SEN. MARCELA GUERRA CASTILLO  
SEN. DOLORES PADIERNA LUNA  
SEN. FIDEL DEMÉDICIS HIDALGO

SEN. ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA.  
SEN. MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA  
SEN. ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ  
SEN. JAVIER CORRAL JURADO

---

CASTELLANOS, Hernández Eduardo de Jesús, Compilador. "El Derecho a la Identidad como Derecho Humano". Secretaría de Gobernación. México, 2011.

MERCADO, Karen, ORTIZ Óscar. Be Foundation Derecho a la Identidad, Reporte 29. Mexican Rural Development Research Reports. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2014. "El Derecho a la Identidad y la expedición de actas de nacimiento extemporáneas en los Estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, México".

Análisis de los demógrafos Jeffrey Passel y Jens Manuel Krogstad, <http://macronews.mx/estado/los-mexicanos-seran-los-mas-beneficiados-con-el-plan-migratorio-de-obama/>

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/02/asun\\_3203816\\_20150219\\_1424360606.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/02/asun_3203816_20150219_1424360606.pdf)