

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 546 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, A CARGO DEL DIPUTADO MARIO ALBERTO TORRES ESCUDERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Mario Alberto Torres Escudero, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo segundo al artículo 546 del Código Federal de Procedimientos Civiles**, al tenor de las siguientes.

Consideraciones

Los cambios y avances que se producen en el mundo lo han convertido en un lugar en el que la movilidad de personas aumenta día con día. Por diferentes razones, cada vez más, millones de personas salen de un país de origen hacia otro. Esta migración puede ocasionarse por diversas razones, el retorno de personas mexicanas de otros países puede ser forzado o por deportación, y una vez que se encuentran en México, con sus hijas e hijos nacidos en el exterior, es indispensable que nuestro país les reconozca su derecho a la identidad y con ello, su derecho a la nacionalidad mexicana, los cuales se logran a través de la inserción del registro o certificado de nacimiento extranjero en los libros del Registro Civil mexicano, acreditándose de manera plena entre otros datos personales: el nombre, la filiación, la edad, fecha y lugar de nacimiento, así como la nacionalidad, al ser el acta de nacimiento el documento público que hace prueba fehaciente de la nacionalidad mexicana de su titular en términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 3 de la Ley de Nacionalidad.

Los derechos a la identidad y a la nacionalidad constituyen derechos fundamentales para que toda persona mexicana tenga reconocida su personalidad jurídica, pueda de manera libre e informada desarrollarse y ejercer con plenitud el resto de los demás derechos humanos que en este país deben respetarse, promoverse, protegerse y garantizarse sin distinción, en condiciones de igualdad y no discriminación.

Por ende, deben realizarse modificaciones legislativas que permitan a las personas nacidas en el extranjero que les asiste el derecho a tener la nacionalidad mexicana por nacimiento, así como el reconocimiento a su derecho a la identidad, obtener en México el registro de su nacimiento para obtener un acta de nacimiento mexicana y la Clave Única de Registro de Población (CURP), en caso de que no se hayan registrado previamente en los Consulados de México en el exterior, siendo este grupo de personas, aquellas que no cuentan con registro de su identidad jurídica y que retornan a México, ya sea de manera forzada o voluntaria, el principal grupo de población a quien impactaría la presente proposición legislativa.

El retorno de personas migrantes ha estado siempre presente en las relaciones binacionales, sin embargo, se agrava en momentos en que las medidas de control y seguridad son reforzadas en los países receptores.

A partir de lo registrado por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 12 millones de personas mexicanas nacidas en el país viven fuera de México, aunque es fundamental aclarar que existe población mexicana residente en el exterior y que no se encuentra contabilizada en los registros del gobierno mexicano; la mayoría de esta radica en los Estados Unidos de América. Esto deviene en la necesidad de reconocer a población binacional y generar mecanismos para que la población nacida en el exterior con madre o padre mexicanos, puedan acreditar y gozar de su nacionalidad mexicana y el acceso a sus derechos como personas mexicanas en el país.

La problemática surge cuando en el procedimiento para realizar la inserción del certificado o acta de nacimiento extranjera en los libros de los Registros Civiles en México, se solicita su legalización como requisito indispensable, ya sea a través de la apostilla o del procedimiento conocido como legalización consular o en cadena. Trámites que a su vez se realizan en el lugar donde hayan sido emitidos. Este requisito es complejo de cumplir cuando la madre o padre han sido repatriadas o deportadas del país donde fue emitido el certificado de nacimiento de sus hijas e hijos, y al no poder satisfacerlo, se les deja en un estado de indefensión para realizar la inscripción del registro de nacimiento en México y por ende, que no se les reconozca su derecho humano y constitucional a la identidad, situación que les impide a su vez acreditar con la documentación necesaria su nacionalidad mexicana dentro del territorio nacional.

Así, el exigir sistémicamente el requisito de presentar el certificado o acta de nacimiento legalizada, a través de la apostilla o de la legalización en cadena, sin considerar las dificultades que enfrentan los padres o madres de personas nacidas en el exterior, que no tengan una estancia migratoria regular principalmente en países como Estados Unidos, para realizar el procedimiento de legalización de los certificados de nacimiento de sus hijas e hijos, cuando éstas y éstos son menores a 18 años, les impide tener por reconocido un derecho humano tan básico y fundamental para el libre desarrollo de la personalidad y para el ejercicio pleno de los demás derechos, como lo es el derecho a la identidad y con ello, el derecho a la nacionalidad mexicana.

La estadística de hijas e hijos de mexicanos nacidos en el exterior que en 2016 radicaban en México y que no contaban con un registro de su nacimiento en este país ascendía a 250 mil, de acuerdo con cifras del Instituto de Mujeres en la Migración y del Grupo de Trabajo sobre Identidad y Educación del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. Para atender esta situación, la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identidad puso en marcha el programa “Soy México. Registro de la Población México Americana”, que permite consultar y validar los certificados de nacimiento estadounidenses a fin de inscribir dichos nacimientos en México, obtener el acta de nacimiento mexicana y la CURP. Desde el inicio del programa y hasta el 18 de noviembre del 2022, se han consultado los certificados de nacimiento de 130 mil 415 niñas, niños y adolescentes (NNA)¹ con derecho a la nacionalidad mexicana. No obstante, el éxito de este programa, el cual se encuentra vigente y operación a la fecha, se requieren de medidas de solución de fondo, como lo es realizar la modificación legislativa propuesta en la presente iniciativa como una solución pronta y eficaz.

De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda de 2020, en México hay 1 millón 169 mil 883 personas nacidas en otro país, de las que 779 mil 818 son mexicanos por ascendencia o ya tienen la nacionalidad, mientras que las 390 mil 65 restantes son personas extranjeras residentes. A partir del ejercicio realizado por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identificación de Personas de la Secretaría de Gobernación,² se estima que hay 306 mil 109 NNA mexicanos por ascendencia reconocida, 169 mil 575 NNA mexicanos por ascendencia sin reconocer y 12 mil 428 NNA mexicanos por ascendencia con reconocimiento no especificado, según lo declarado en el Censo de Población.

El énfasis de este diagnóstico se centra en NNA nacidos en el extranjero que no cuentan con acta de nacimiento mexicana. La población potencial derivada de los datos obtenidos en el Censo referido³ es de 182 mil 3 NNA, de los que 96.9 por ciento nació en Estados Unidos y, por tanto, 176 mil 382 NNA podrían beneficiarse del programa Soy México y, de manera directa y contundente, de la reforma propuesta en la presente iniciativa.

Aunado a lo anterior, aunque materialmente no se le niega la nacionalidad a ninguna persona con derecho a esta, formalmente para que la misma sea reconocida con los documentos probatorios a los que hace referencia el artículo 3o. de la Ley de Nacionalidad, es que de facto existe una imposibilidad real para las personas nacidas en los Estados Unidos o en cualquier otro país que no hayan registrado su nacimiento ante los consulados de México en el exterior y no cuenten con sus certificados o partida de nacimiento extranjera debidamente legalizadas, obtener los documentos probatorios de su identidad en territorio nacional, representando una carga compleja en el cumplimiento de obligaciones para los ascendientes de personas nacidas en el exterior, cuya situación migratoria les imposibilita realizar el trámite directamente en los consulados de México en el exterior, dada la restricción que pudieran tener para ingresar al país de donde fueron deportados.

Eliminar dichos obstáculos y complicaciones, es decir, eliminar la legalización de los certificados o partidas de nacimiento extranjeras para que las personas con derecho a la nacionalidad mexicana puedan acreditar con la documentación necesaria dicha nacionalidad e inscribir su registro de nacimiento ante el Registro Civil mexicano, es una deuda histórica que esta Cámara en la presente legislatura puede atender.

Al respecto, México cuenta con la normatividad soporte que permite a este cuerpo legislativo realizar la reforma propuesta en esta iniciativa, con base al principio de pertenencia e identidad nacional, mediante el cual cada país busca reconocer a aquellos que son sus connacionales por derecho de sangre. México no es la excepción, como se establece el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano; los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

A partir de este principio, toda persona nacida en el extranjero, de padre o madre mexicana, es mexicana. Aunado a ello, el artículo 37 de nuestra Carta Magna establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad, por lo que resulta fundamental garantizar este derecho a cada persona.

Artículo 37.

A) Ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad.

Si bien México ha sido parte del Convenio por el que se suprime la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, conocida como Convención de La Haya, vigente desde el 14 de agosto de 1995, el objetivo de esta adhesión fue simplificar el sistema de “legalizaciones en cadena” para sustituirlo por un solo trámite “la apostilla”.

Esta convención enuncia que la apostilla, no puede exigirse entre países y para los documentos respecto de los cuales se hubiera dispensado el requisito de legalización, ya sea por mutuo acuerdo, por legislación, reglamento o usos en vigor del estado en que deba surtir efectos el documento. Textualmente se observa en el artículo 3 segundo párrafo de la Convención de La Haya sobre la apostilla:

...

Sin embargo, la formalidad mencionada en el párrafo anterior {La apostilla} no podrá exigirse cuando las leyes, reglamentos o usos vigentes en el Estado donde se exhibe el documento, o un entendimiento entre dos o más Estados contratantes, la hayan abolido, simplificado o cuando exoneran al documento mismo de ser legalizado.

Existe el antecedente de la dispensa de la apostilla tanto en la reforma legislativa realizada en 2017 a la Ley General de Educación como en el acuerdo secretarial 286 de la SEP y sus normas escolares, ya que se reconoció que es viable exonerar la apostilla para eliminar barreras que impiden el acceso a derechos plenos.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que los niños son seres humanos con derechos de pleno desarrollo y por ello resulta esencial establecer un modelo que garantice el pleno acceso a todos los derechos esenciales que contribuyan al desarrollo individual y social. Ante este objetivo es fundamental propiciar avances en el cumplimiento de los derechos considerando como eje, el interés superior de la niñez y parte de esa garantía es a través de la agilización de trámites que refieren a la salvaguarda de toda la población mexicana.

El artículo 4o. de la Carta Magna establece el derecho de toda persona a la identidad y a ser registrada inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo que el Estado mexicano debe garantizar dichos derechos.

La Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece el derecho a la identidad de todas las niñas, los niños y los adolescentes en México. En el artículo 19 determina que, en términos de la legislación civil aplicable, desde su nacimiento tienen derecho a

- I. **Contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita**, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primera copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables;
- II. **Contar con nacionalidad**, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales;
- III. Conocer su filiación y su origen, en la medida de lo posible y siempre que ello sea acorde con el interés superior de la niñez; y
- IV. **Preservar su identidad, incluidos el nombre, la nacionalidad** y su pertenencia cultural, así como sus relaciones familiares.

Por otro lado, en la mayoría de los trámites administrativos en México se requiere algún tipo de documento que acredite la identidad y la nacionalidad de las personas, este documento en primera instancia para quienes nacen en territorio mexicano es el acta de nacimiento, y para quienes nacen en el exterior, es el acta de nacimiento mexicana que se obtiene a través del procedimiento de inserción de acta extranjera, a través del cual se asigna la CURP otorgada por los Registros Civiles. Sin estos documentos no se puede acceder a derechos, programas, y beneficios que el Estado mexicano proporciona.

Por ello, el Estado mexicano debe brindar la posibilidad de ejercer el derecho de gozar de la nacionalidad mexicana, facilitando el procedimiento y eliminando cualquier barrera que contraponga en los hechos, el acceso a la nacionalidad mexicana.

Se vuelve entonces necesario que el gobierno ayude a todas las personas mexicanas a gozar plenamente de sus derechos empezando por el derecho a la identidad y el reconocimiento a la nacionalidad.

La propuesta de reforma del Código Federal de Procedimientos Civiles busca eliminar el requisito por el cual se considera que para que sean válidos los certificados o actas de nacimiento emitidos en el exterior, al ser documentos públicos que deben surtir efectos en un país diferente, deben ser legalizados (legalización en cadena o apostilla para el caso de que el documento sea emitido o recibido entre los países firmantes de la Convención de la Haya del 05 de octubre de 1961), con el fin de facilitar el acceso a sus derechos en México, al contar con un registro de nacimiento en nuestro país y obtener su CURP.

En el siguiente cuadro obra la propuesta de adición del artículo 546 del Código Federal de Procedimientos Civiles:

Por lo anteriormente expuesto y fundamentado, se somete a consideración del pleno de esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 546 del Código Federal de Procedimientos Civiles

Único. Se **adiciona** un párrafo segundo al artículo 546 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para quedar como sigue:

Artículo 546. Para que hagan fe en la república los documentos públicos extranjeros deberán presentarse legalizados por las autoridades consulares mexicanas competentes conforme a las leyes aplicables. Los que fueren transmitidos internacionalmente por conducto oficial para surtir efectos legales, no requerirán de legalización.

No se requerirá de la legalización consular o de la apostilla que deba emitir la autoridad competente, en los certificados o actas de nacimiento expedidos por autoridades de otro país, cuando se solicite la inscripción o inserción del registro de nacimiento ante los registros civiles del país, de personas con derecho a la nacionalidad mexicana, nacidas en el exterior, siempre y cuando no se haya realizado la inscripción de su nacimiento ante los Consulados de México en el exterior o no sea posible su verificación electrónica ante la autoridad emisora de dichos documentos. Para realizar la inscripción o inserción se deberá presentar el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos.

Notas

1 Cifras de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identidad de la Secretaría de Gobernación, con corte al 18 de noviembre de 2022.

2 Diagnóstico. Niñas, niños y adolescentes nacidos en Estados Unidos de madre, padre o ambos mexicanos, sin registro de nacimiento en México y que pudieran acceder a la doble nacionalidad. Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. Noviembre de 2021.

3 Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de febrero de 2023.

Diputado Mario Alberto Torres Escudero (rúbrica)