
3

El derecho a la identidad

El registro de nacimiento es el acto jurídico a través del cual el Estado cumple con la obligación de garantizar a todas las personas el derecho a la identidad, al nombre y a su filiación familiar, cultural y nacional. A través de este acto, el Estado también garantiza a una persona el reconocimiento administrativo de su existencia y personalidad jurídica.

La importancia del registro de nacimiento y del derecho a la identidad, principalmente entre la población infantil, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos,² estriba en sus funciones como medida de protección frente a crímenes que pudieran comprometer su integridad, así como en servir de acceso a otros derechos –como por ejemplo salud y educación– que se relacionan con el desarrollo integral y la garantía de disfrute de condiciones de vida digna para niñas y niños.

Dada la relevancia del registro de nacimiento y el impacto que éste tiene para la garantía del derecho a la identidad y su interacción con otros derechos necesarios para el libre desarrollo, seguridad y bienestar de la población infantil, es necesario que el desempeño de este acto se apegue a los principios de equidad, universalidad e inmediatez. Lo anterior, con la finalidad de eliminar las barreras que pudieran generar efectos discriminatorios que profundicen las brechas de desigualdad y generen condiciones de exclusión social para determinados grupos de población o personas que se encuentren en situación de desventaja social.

Si bien tener un nombre y una nacionalidad, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, es un derecho reconocido universalmente para todas las personas sin excepción, se estima que en el mundo aproximadamente 230 millones de niñas y niños con menos de 5 años, no cuentan con registro de nacimiento ni documento de identidad.³ Por otra parte, estimaciones recientes indican que, para 2016 en la región de América Latina y el Caribe –aunque Argentina, Barbados, Chile, Costa Rica y Cuba ya han alcanzado prácticamente la cobertura universal de niñas y niños–, en promedio sólo 94% de niñas y niños menores de 5 años cuentan con registro de nacimiento, lo cual significa que aproximadamente a 3.2 millones de niñas y niños no se les ha garantizado su derecho a la identidad. De lo anterior se desprende que, de las niñas y niños sin registro en la región, alrededor del 25% se ubican en México, seguido de Brasil (19%), Venezuela (18%), Bolivia (9%) y Haití (8%).⁴

Si bien pocos países cuentan con una tasa de registro de nacimiento del 100%, lo que significaría que cada niña y niño antes de cumplir 5 años

estuviese registrado ante la autoridad registral, es notable la persistencia de bajas tasas de cobertura en naciones y regiones del mundo que también presentan condiciones desfavorables de desarrollo y bajos niveles de ingresos.

En esos contextos, la ausencia de políticas, estrategias e infraestructura para garantizar el derecho a la identidad a través del registro de nacimiento, puede condicionar las opciones de movilidad social de niñas y niños, así como reforzar situaciones estructurales de exclusión social prevalentes entre ciertos grupos de población debido a la discriminación en el acceso equitativo a servicios y a mejores condiciones de vida.

Con el fin de avanzar en la garantía de este derecho, el Estado mexicano ha suscrito acuerdos de voluntades políticas multilaterales. Por ejemplo, en 2011 durante la Cumbre América-Caribe,⁵ junto con los países de la región, México se fijó la ambiciosa meta de alcanzar la cobertura total del registro de nacimiento para el 2015. A la par, se han empujado esfuerzos de modernización de la institución del registro civil en el país y de armonización normativa a nivel constitucional para el aseguramiento del derecho a la identidad y la obligatoriedad de proporcionar el registro de nacimiento de manera gratuita a toda la población.⁶

Más recientemente, México se ha sumado a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, cuyo Objetivo No. 16 se refiere a la contribución y promoción de sociedades pacíficas, incluyentes y con instituciones justas que rindan cuentas. Aquí se inserta la meta 16.9, de alcanzar para el año 2030, a nivel global, la garantía universal del derecho a la identidad, a través de mecanismos que garanticen la cobertura plena del registro de nacimiento.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales, que se traducen en alentadores avances de cobertura de registro de nacimiento general de alrededor del 97% a nivel nacional, aún quedan importantes brechas por cerrar: en municipios de perfil rural, en la población indígena y en la que vive en condiciones de alta marginación social.

Las brechas, de acuerdo con lo documentado en el país por UNICEF,⁷ se encuentran estrechamente relacionadas con los obstáculos para el cumplimiento de los principios de universalidad, gratuitidad y oportunidad. Entre dichos obstáculos se han identificado las barreras del marco legal y estructuras administrativas complejas, la lejanía geográfica de las personas y sus comunidades, la precaria situación económica de las familias, y las prácticas sociales que postergan el registro de nacimiento.

2. Comité de Derechos Humanos. 1989. Observación general 17. Derechos del Niño, 35º periodo de sesiones, 7 de abril, párrafo 7.

3. UNICEF. 2013. *Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration*. Nueva York, p.6.

4. UNICEF. 2016. *Registro de Nacimiento en América Latina y el Caribe: Cerrando la brecha*. Nueva York.

5. CLARIEV. 2011. 2º Conferencia Regional Sobre el Derecho a la Identidad, celebrada en Ciudad de Panamá, Panamá.

6. Decreto por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2014.

7. UNICEF-INEGI. 2012. *Derecho a la Identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México, 1999 y 2009*. México; UNICEF-INSPI, 2016. Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres en México. México, y UNICEF-SEGOB-DIF. 2016. *Estudio Nacional de Buenas Prácticas del registro de nacimiento de niñas y niños en México*, México.

3.1

Marco normativo aplicable al registro de nacimiento y al derecho a la identidad

A nivel internacional existen varios instrumentos que señalan al registro de nacimiento como mecanismo de garantía del derecho al nombre, la identidad y la personalidad jurídica. Estos instrumentos son: la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*,⁸ el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*,⁹ la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*¹⁰ y la *Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)*.¹¹

El propio Comité de Derechos Humanos de la ONU ha reconocido la importancia del registro de nacimiento como medida especial de protección, principalmente para la infancia, ya que su cumplimiento contribuye a “reducir el peligro de que [niños y niñas] sean objeto de comercio, rapto u otros tratos incompatibles...” con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además de contribuir a evitar la discriminación derivada de ser apátrida, por la falta del reconocimiento jurídico de su personalidad jurídica como nacional de un país.¹²

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño – órgano encargado de examinar el cumplimiento de las obligaciones *convencionales* en materia de infancia – ha recomendado a los países, en concordancia con la CDN, establecer las garantías necesarias para que, al nacer, todas las personas sean registradas a través de medidas orientadas a lograr una cobertura universal, accesible y gratuita.¹³ También ha señalado que es fundamental la eliminación de las barreras que deriven en procedimientos “inaccesibles, engorrosos y costosos”.¹⁴ En el caso particular de México, el Comité expresamente ha recomendado inscribir “...gratuitamente los nacimientos de todos los niños, prestando atención especial a los niños que no fueron inscritos al nacer, los niños indígenas y los niños que viven en zonas remotas”.¹⁵

En este contexto, el Estado mexicano ha mostrado grandes avances en la esfera normativa mediante la incorporación de estándares internacionales en sus normas nacionales. En 2011, la CPEUM fue objeto de una reforma integral en derechos humanos, reconociendo específicamente en el artículo 1º constitucional, que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.¹⁶ De esta manera, se reafirma que las obligaciones normativas que se desprenden de los tratados internacionales y de las resoluciones de los órganos de protección de los derechos humanos forman parte del derecho interno, por lo cual todas las autoridades del país, de todos los niveles, también están obligadas a cumplir con dichas disposiciones.

Además, en concordancia con sus obligaciones convencionales, el Estado mexicano ha establecido en el artículo 4º de la Constitución que “toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento”.¹⁷ Además, proscribe los cobros al registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada gratuita al señalar que “la autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”.¹⁸

Con la reforma¹⁹ al artículo 4º constitucional, publicada en junio de 2014, las recomendaciones y estándares internacionales para el registro de nacimiento relativos a los principios de oportunidad, universalidad y gratuitidad, quedaron inscritas en el texto constitucional, reafirmándose así la obligación de garantizarlos en todo procedimiento y determinación administrativa o judicial, así como en legislaciones secundarias.

Como parte de esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión estableció un artículo

8. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948, art. 6.

9. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 1981, arts. 16 y 24.

10. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 1969, arts. 3, 18 y 20.

11. *Convención sobre los Derechos del Niño*, 1990, arts. 7 y 8.

12. Comité de Derechos Humanos. 1989. *Observación General N. 17 Derechos del niño*, 35º Período de sesiones, art. 24, párr. 7-8.

13. Comité de los Derechos del Niño. 2005. *Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, CRC/C/GC/7, septiembre, párr. 25.

14. Comité de los Derechos del Niño. 2001. *Observaciones finales*, Lesotho, CRC/C/15/Add.147, 21 de febrero, pár. 29.

15. Comité de los Derechos del Niño. 2006. *Observaciones finales*, México, CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio, pár. 32.

16. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

17. Decreto por el que se adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2014.

18. *Ídem*.

19. *Ídem*.



© UNICEF México/Luis Kelly

transitorio²⁰ que obliga a las legislaturas de todas las entidades del país a incorporar en sus haciendas, códigos financieros, leyes de ingresos y otras normas aplicables, la exención del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.²¹

20. *Ibidem.*, artículo segundo transitorio.

21. Debido a que a finales de 2016 varias entidades del país siguieron incluyendo cobros injustificados para llevar a cabo el registro de nacimiento, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), interpuso varias acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para que ésta resolviera si las leyes identificadas en los estados estaban en contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En marzo de 2017 fueron publicadas las resoluciones correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 7/2016 y 10/2016, a través de las cuales el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de votos, declaró inconstitucionales una serie de artículos y preceptos contenidos en las leyes de Baja California, Nayarit y San Luis Potosí que establecían cobros injustificados al registro de nacimiento asociados a la edad de las personas, a su lugar de nacimiento –especialmente por la inscripción de personas mexicanas nacidas en el extranjero–, así como por realizar registros en hospitales y centros carcelarios. Las leyes impugnadas también contemplaban multas por la realización de registros extemporáneos. Sin embargo, estas multas fueron declaradas inconstitucionales al considerar que los derechos humanos son imprescriptibles y exigibles en todo momento al Estado. La SCJN definió como ilegales las multas incluidas en las normas analizadas así como al establecimiento de caducidad al acta de nacimiento por oponerse al principio de universalidad de los derechos humanos.

3.2

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Con la publicación, en diciembre de 2014, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), se han sentado las bases normativas para el reconocimiento y cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia en el país. La conformación del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) derivado de dicha Ley, así como la creación de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, han significado un gran paso en la asunción compartida entre sociedad, familias y gobierno, de sus responsabilidades en la garantía y promoción de los derechos de la infancia, así como en la creación de mecanismos institucionales para garantizar y restituir los derechos de la niñez cuando éstos son vulnerados.

En materia de derecho a la identidad, la LGDNNA ha significado la introducción de especificaciones normativas que ayudan a delimitar las obligaciones de las instituciones para el cumplimiento de este derecho, a la vez que reitera los principios de universalidad, gratuidad y oportunidad especificados en el texto constitucional. Lo anterior quedó determinado en las fracciones III del artículo 13º; I del artículo 19º; I del artículo 103º, así como en todo el capítulo tercero de la citada Ley.

Una aportación de la LGDNNA al marco normativo nacional sobre el derecho a la identidad se encuentra en la esfera de los procedimientos de los registros civiles, al establecer un estándar nacional de 60 días para la inscripción de los nacimientos,²² es decir, una obligación expresa para que las autoridades competentes tomen las medidas necesarias para que toda niña o niño sea registrado oportunamente.

Debe recordarse que cada estado de la República Mexicana tiene leyes propias sobre el procedimiento para la inscripción de los nacimientos, lo cual incluye una multiplicidad de requisitos y plazos para su realización. En materia de plazos, cada código civil o normas análogas de cada estado establece períodos que oscilan entre los 15 y los 365 días posteriores al nacimiento para llevar a cabo el registro oportuno de niñas y niños.²³ Como regla general, pasado ese plazo sobrevienen cargas administrativas, trámites

añadidos e inclusive multas (ahora consideradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), que en los hechos contribuyen a la construcción de contextos diferenciados e inequitativos para el ejercicio del derecho a la identidad entre estados e inclusive municipios, a través de condiciones desiguales para realizar el registro de nacimiento ágil y gratuito de niñas y niños.

Sin embargo, en términos positivos, al analizar la LGDNNA a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, se observa que el plazo de 60 días para la inscripción de los nacimientos de niñas y niños no significa la conclusión de un periodo para hacer viable el cobro de multas, sino por el contrario, es una pauta normativa para que el Estado mexicano fortalezca sus estrategias y políticas públicas para cumplir con el principio de oportunidad y, además, acortar los tiempos que transcurren entre un nacimiento y su registro ante las autoridades registrales.

En concordancia con lo anterior, en el presente estudio se explora por primera vez la situación del registro oportuno en el país, estipulado en el nuevo marco legal nacional y el citado plazo de los 60 días. Lo anterior es crucial para fijar una línea base que sirva de insumo para la definición de medidas que garanticen el registro de nacimiento donde más se necesite.

22. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. 2014. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 diciembre, art. 103, Fracción II.

23. Derecho a la identidad. Buenas prácticas del registro de nacimiento. Op. cit., p. 16.

3.3

Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) conforman una agenda global que por primera vez involucra a gobiernos, entidades privadas y organizaciones de la sociedad de todo el mundo, incluyendo por igual –aunque con roles diferenciados– a países con altos índices de desarrollo humano y aquéllos con bajos niveles.

En esta agenda, acordada en septiembre de 2015 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas,²⁴ se plantea que hacia el año 2030 deben cumplirse 169 metas, ligadas a 17 objetivos. El cumplimiento integral de los ODS por todos los países, contribuirá a alcanzar mejores condiciones de vida y desarrollo social y económico para más personas en el planeta, de manera sostenida, equitativa, y en equilibrio con el medio ambiente.

A la luz de los ODS, el combate a las desigualdades fue asumido como uno de los más grandes retos que enfrentan los países. Con tal fin, varios de los Objetivos de la agenda se entrelazan y apuntan hacia ese gran propósito. En ese contexto es entendido el rol central que tiene la garantía del derecho a la identidad en la generación de condiciones equitativas para las personas, al fungir como el derecho que facilita y abre las puertas al ejercicio de otros derechos, materializados en servicios y programas sociales destinados a cerrar las brechas de desigualdad y generar mejores condiciones para el desarrollo y bienestar social.

La meta 16.9 del ODS 16 de garantizar para el año 2030 el derecho a la identidad para todas las personas mediante el registro de nacimiento, también es una medida que, fortalecida e integrada con otros servicios públicos, puede contribuir a orientar mejor la política pública, al visibilizar a toda la población y sus necesidades, aún en los contextos más desfavorecidos.

Para el caso particular del indicador 16.9.1 sobre el registro de nacimiento, se ha definido la utilización del parámetro de medición de las encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS, por sus siglas en inglés),²⁵ lideradas por UNICEF a nivel global, y aplicadas regularmente desde hace

20 años en más de 100 países en coordinación con los gobiernos nacionales. El indicador definido fue: “el porcentaje de niñas y niños menores de 5 años, cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desagregado por edad”²⁶

Atendiendo a lo anterior, en este estudio se analiza la información con la que cuenta el país para la medición de dicho indicador, de acuerdo con los parámetros definidos por la Comisión de Estadística de Naciones Unidas, con la finalidad de aportar una primera estimación que pueda servir de línea base de cara al monitoreo del avance en el cumplimiento de la meta por parte de México para garantizar la universalidad del registro en 2030. Para ello se hace uso de datos de la ENIM 2015, encuesta que usa la metodología MICS.

24. Asamblea General de Naciones Unidas. 2015. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, 21 de octubre.

25. UNICEF, *Multiple Indicator Cluster Survey (MICS)*, Disponible en: www.unicef.org/statistics/index_24302.html, fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017.

26. UNICEF. 2016. Indicador 16.9.1, Consejo Económico y Social, Comisión Estadística, 47º periodo de sesiones, 8 a 11 de marzo, E/CN.3/2016/2.