



Poder Ciudadano

Capítulo Argentino de Transparency International

**“Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina”
Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas**

**Guía de Elaboración de Informes Parciales por País
2010**

MEXICO

1. Identificación de consultor/a – organización que producirá el informe parcial	7
1.1. Nombre del consultor/a – organización	7
1.2. País.....	7
1.3. En caso de ser una organización	7
1.1.1.Tipo de organización (Organización civil; de base; Fundación; Red, etc.)	7
1.1.2.Temas y líneas de acción	7
1.1.3.Cobertura territorial (local, nacional, regional, internacional)	7
1.2. En caso de ser un consultor/a individual	7
1.2.3.Profesión – Especialidad	7
1.2.4.Temas y líneas de acción	7
1.2.5.Adscripción institucional (Universidades, organizaciones de la sociedad civil, etc.).....	7
2.Caracterización general del país.....	8
2.1. Datos generales del país: poblacionales, políticos - sistema de gobierno federal o unitario -, educativos, socioeconómicos, culturales salientes dentro del período del estudio Enero 2007 – Junio 2010.	8
2.2.Datos específicos que apunten a los problemas vinculados con la identificación de personas – indocumentación y subregistro -. Principales poblaciones afectadas por la problemática. Datos oficiales, datos provenientes de otras fuentes – por ejemplo, OSC dedicadas a la temática.....	9
3.Sistemas de identificación de personas en términos de universalidad de la inclusión y accesibilidad al sistema	9
3.1.Institucionalidad de los sistemas de identificación.....	9
3.2.Organismo/s involucrado/s en los procesos de inscripción de nacimiento y otorgamiento definitivo de documentación que acredite identidad: cantidad de organismos, nombres, contextualización de su creación, líneas de dependencia institucional - Poder Ejecutivo, Judicial, Autónomos, Autoridades Electorales -; fuentes de financiamiento del/los organismo/s - vía presupuesto nacional, local, sin financiamiento público, dependientes de sus propios sistemas de recaudación.	9
3.2.Accesibilidad geográfica de los sistemas de identificación	11
3.2.1.Organización territorial y cantidad de oficinas totales del/los organismo/s de inscripción y documentación, cantidad en centros urbanos, cantidad fuera de centros urbanos.....	11
3.2.2.Existencia de otros medios para el acceso a la inscripción y documentación: oficinas móviles, registros auxiliares, hospitales, escuelas, centros comunitarios. Distribución territorial	11
3.2.3.Procesos administrativos de inscripción y documentación de personas.	12
3.2.3.Descripción de las tramitaciones para la inscripción de nacimiento	13
3.2.3.1.Tipos de inscripción: administrativa -oportuna, tardía- , judicial.	13
3.2.3.2.Plazos según los tipos de inscripción antes señalados.....	13
3.2.3.3.Requisitos para cada tipo de inscripción.....	14

3.2.3.4.Tipo de constancia del trámite de inscripción efectuado (partida, certificado, acta).	15
3.2.3.5.Gratuidad y/o costos económicos para cada tipo de inscripción si los hubiera y según plazos. Diferenciar entre tasas y multas por inscripción no oportuna.	15
3.2.3.6.¿Existen costos extra vinculados a los requisitos solicitados, por ejemplo, legalización de certificados pedidos, prueba de sangre, etc.?	15
3.2.3.7.¿Se prevé la posibilidad de exención del pago de tasas para la inscripción de nacimientos en cualquiera de sus instancias? Si existiere ¿Cuáles son los requisitos solicitados?	16
3.2.3.8.¿Se prevén procesos de subsanación de errores de inscripción por vía administrativa? ¿Los mismos, son gratuitos? Si no lo fueran, ¿Cuáles son sus costos? ...	16
3.2.3.9.Al momento de la inscripción del nacimiento, ¿Alguno de estos elementos impide su realización: nacionalidad del padre y/o madre, pertenencia a un grupo étnico del padre y/o madre? ¿Cómo se justifican los impedimentos? ¿Se solicitan requisitos extra en estos casos? ¿Existen costos especiales para estos casos? Describir.	17
3.2.3.10.¿Pueden realizarse inscripciones de nacimiento en las siguientes situaciones: a) Madre y/o padre sin documentos; b) Madre y/o padre menores de edad; c) Madre y/o padre inmigrantes sin documentación? En los casos en que la respuesta sea afirmativa, ¿Se solicitan requisitos extra respecto de los generales para cada caso? ¿Existen costos especiales?	17
3.2.3.11.¿Puede uno solo de los progenitores inscribir un nacimiento? En caso de ser una madre soltera ¿Se le exigen requisitos extra para dicha inscripción? ¿En los países en los que se utiliza el apellido doble – paterno y materno – cómo se inscriben estos nacimientos?	18
3.2.3.12.¿Los archivos con la información de inscripción de nacimiento de las personas, se encuentran en bases de datos digitalizadas o en archivos tradicionales? En caso de encontrarse digitalizadas ¿Cuándo se dio ese proceso? ¿El mismo está concluido? ¿Los archivos de información – cualquiera sea su soporte - se encuentran centralizados?	18
3.3.Considerando las oficinas que forman parte del/os organismo/s de inscripción ¿Hay interconexión al interior de cada institución? ¿Por qué medios se da la interconexión: electrónica, otros?.....	18
3.3.1.¿Hay algún tipo de interconexión entre los organismos de inscripción y los de documentación – en caso de ser organismos separados-? ¿De qué tipo?.....	19
3.3.2.Medidas de seguridad incorporada a la documentación otorgada.	20
3.3.3.¿Cuáles son los canales de consulta provistos por los organismos de inscripción disponibles para la población?	20
3.3.4.¿Los organismos de inscripción utilizan medios electrónicos para facilitar la realización de trámites vinculados a la inscripción de nacimiento? Por ejemplo: toma de datos por	

computadora, toma de huellas y fotografía digitales, solicitud de partidas de nacimiento digitales, etc.?	20
3.4.Descripción de las tramitaciones para la obtención de la Documentación	20
3.4.1.Carácter de la documentación: obligatoria – optativa	20
3.4.2.Descripción de la documentación obligatoria: inicial, renovaciones, definitiva.	20
3.4.3.Tipos de tramitación: administrativa – oportuna, tardía- , judicial.	21
3.4.4.Plazos	21
3.4.5.Requisitos para la documentación obligatoria desde el nacimiento hasta la mayoría de edad.	21
3.4.6.Tipo de Constancia del trámite efectuado (libreta en papel, carné o cédula).	21
3.4.7.Gratuidad y/o costos económicos para efectuar la documentación - si los hubiera - según plazos. Diferenciar entre tasas y multas según corresponda.	21
3.4.8.¿Existen costos extra vinculados a los requisitos solicitados? Por ejemplo, legalización de certificados solicitados, fotografía, prueba de sangre, etc.	21
3.4.9.En caso de renovación por pérdida o deterioro: requisitos y costos de las duplicaciones. ¿Son diferentes de los referidos al primer documento y a las renovaciones?	22
3.4.9.¿Se prevé la posibilidad de exención del pago de tasas para la documentación en cualquiera de sus instancias? Si existiere ¿Cuáles son los requisitos solicitados?	22
3.4.10.¿Se prevén procesos de subsanación de errores de documentación por vía administrativa? ¿Los mismos son gratuitos? Si no lo fueran, ¿Cuáles son los costos?	22
3.4.11.¿Los archivos con la información de documentación se encuentran en bases de datos digitalizadas o en archivos tradicionales? En caso de encontrarse digitalizadas ¿Cuándo se dio ese proceso? ¿El mismo está concluido? ¿Los archivos de información – cualquiera sea su soporte - se encuentran centralizados?	22
3.4.12.Considerando las oficinas que forman parte del/os organismo/s de documentación ¿Hay interconexión al interior de cada institución? ¿Por qué medios se da la interconexión: electrónica, otros?	23
3.4.13.Medidas de seguridad incorporada a la documentación otorgada.	24
3.4.14.¿Cuáles son los canales de consulta provistos por los organismos de inscripción disponibles para la población?	24
3.4.15.¿Los organismos de documentación utilizan medios electrónicos para facilitar la realización de trámites vinculados a la inscripción de nacimiento? Por ejemplo: toma de datos por computadora, toma de huellas y fotografía digitales, solicitud de partidas de nacimiento digitales, etc.	24
4.Políticas, legislación e instituciones vinculadas a los sistemas de identificación: marco legal, programas y políticas de fortalecimiento tendientes a la universalización de la inscripción y la documentación de personas.	24
4.1.Normativa vigente en relación a los sistemas de identificación	24

4.1.1.Descripción integral del marco normativo vigente, con sus complementarias y modificaciones.	24
4.1.2.Descripción de los tratados internacionales de DD.HH ratificados por el país que garantizan el derecho a la identidad. ¿Cuál es la jerarquía de dichos tratados en relación con la legislación interna?.....	25
4.1.3.Normas relacionadas al nombre y apellido/s – normativa específica o artículos del Código Civil -. Descripción de la filiación permitida por la normativa – orden de apellidos, obligatoriedad de la doble filiación – Existencia de obstáculos para la elección del nombre, teniendo en cuenta nombres indígenas o extranjeros.	26
4.1.4.Existencia de proyectos de reforma legislativa tendientes a mejorar los sistemas de identificación tomando en cuenta los aportes realizados por entidades especializadas y organismos internacionales.....	28
4.1.5.¿Existe alguna norma que garantice la confidencialidad de los datos personales recolectados por los sistemas de identificación?	30

5.Políticas tendientes a la universalización de la inscripción y documentación. 31

5.1.¿Han existido programas gubernamentales - permanentes y/o especiales - de reducción del subregistro y/o la indocumentación en el período 2007 – 2010? Caracterización: fecha de inicio y finalización – si correspondiera -, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados. 31

5.1.1.¿Se han desarrollado programas especiales orientados a garantizar el derecho a la identidad en situaciones de emergencia como conflictos y/o desastres naturales? Caracterización: fecha, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados..... 32

5.1.2.¿Se aprovecha la prestación de servicios y programas estatales para verificar que todos los niños y niñas que acceden a ellos cuenten con inscripción y/o documentación? ¿Se articula con otras áreas gubernamentales para la realización / facilitación de dichos trámites? 33

5.1.3.¿Qué líneas de acción ha desarrollado su país en base a la resolución de la OEA? ¿Algunos de los programas o políticas señalados en el punto 4.2 se vinculan con dichas líneas de acción? 33

5.2.Políticas tendientes al fortalecimiento de las instituciones..... 34

5.2.1.Existencia de políticas públicas e institucionales tendientes a mejorar los sistemas de inscripción y documentación tomando en cuenta los aportes realizados por entidades especializadas y organismos internacionales..... 34

6.Participación ciudadana y sensibilización..... 36

6.1.Programas de sensibilización de la población respecto a la inscripción y documentación... 36

6.1.1.¿Con qué medios de difusión y sensibilización permanentes cuentan los organismos de identificación y documentación? ¿Con qué soportes se realiza dicha difusión? ¿Implica la

difusión permanente la articulación con otros organismos públicos? ¿De qué tipo?.....	36
6.1.2.¿Existen programas de difusión específicos que articulen con los sistemas educativos tendientes a la sensibilización sobre derecho a la identidad, tanto focalizados en padres, madres como en docentes y estudiantes?	36
7.Participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la promoción de la universalización de la inscripción y documentación y el derecho a la identidad	37
7.1.¿Los organismos de inscripción y documentación cuentan con líneas de acción tendientes a la articulación y acción con organizaciones de la sociedad civil?	37
7.1.1.¿Existen organizaciones de la sociedad civil que se dediquen específicamente a temas vinculados con el derecho a la identidad? ¿Han tenido estas organizaciones contacto y/o participación en los programas detallados en 4.2 o con otras líneas de acción públicas referidas a temas de identificación y documentación?.....	38
7.2.Evaluación de los sistemas de identificación.....	39
7.2.1.Tras la realización del presente informe ¿Cuáles son, a su criterio, las principales fortalezas del sistema de identificación de su país, considerando tanto la inscripción de nacimientos como el otorgamiento de documentación?	39
7.2.2.¿Cuáles son las principales debilidades del mismo?	40
7.2.3.Identifique dos “buenas prácticas” orientadas a garantizar el acceso universal a la inscripción de nacimiento y documentación.....	40
7.2.4.¿Considera que el marco normativo vigente garantiza el acceso universal a la inscripción de nacimiento y a la documentación que acredita identidad para la población? ..	41
7.2.5.¿Cómo evalúa la situación del sistema de identificación en relación con el cumplimiento de los estándares y metas fijadas por la OEA? Determine en este caso, dos características o prácticas a ser modificadas en el corto plazo para mejorar el cumplimiento de dichos estándares.	41
7.2.6.Si lo desea, realice aquí los comentarios generales que considere pertinentes y que no estén incluidos en los ítems anteriores.....	44

1. Identificación de consultor/a – organización que producirá el informe parcial

1.1. Nombre del consultor/a – organización

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

1.2. País

México

1.3. En caso de ser una organización:

1.1.1. Tipo de organización (Organización civil; de base; Fundación; Red, etc.)

Organización Civil

1.1.2. Temas y líneas de acción

Análisis presupuestal, de políticas públicas; derecho a la información, derechos humanos

1.1.3. Cobertura territorial (local, nacional, regional, internacional)

Nacional, en el ámbito federal, y parcialmente sobre entidades federativas

1.2. En caso de ser un consultor/a individual

1.2.3. Profesión – Especialidad

Derecho Público, Administración Pública, Economía Política, Derechos Humanos

1.2.4. Temas y líneas de acción

Derecho a la información, rendición de cuentas, presupuesto, planeación, políticas públicas

1.2.5. Adscripción institucional (Universidades, organizaciones de la sociedad civil, etc.)

Sociedad Civil

2. Caracterización general del país

2.1. Datos generales del país: poblacionales, políticos - sistema de gobierno federal o unitario -, educativos, socioeconómicos, culturales salientes dentro del período del estudio Enero 2007 – Junio 2010.

Población 2010: 112 322 757 de habitantes¹

Sistema de Estado: federal²

En el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) 2009 México obtuvo en Lectura un resultado de 425 puntos, casi igual al conseguido en el año 2000, que fue de 422 en una media teórica de 500 establecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esto señala el Informe México en PISA 2009, realizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).³

En lectura y matemáticas, se califica globalmente a México con el Nivel 2, o decir “*Competencia mínima para desempeñarse en la sociedad contemporánea.*”⁴

Educación.

Estadísticas. ⁵	Número de estudiantes	%
Educación secundaria	10468	27.4
Educación media superior	27782	72.6
Nacional	38250	100

1 Ver en la página oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx/>

2 Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “ Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”, cfr. http://www.scjn.gob.mx/2010/leyes/Documents/130_29DEJULIODE2010.pdf

3 “Analizados de esta manera, los resultados de PISA muestran que el sistema educativo mexicano debe enfrentar dos retos importantes: Por una parte, México tiene una proporción elevada de alumnos por debajo del Nivel 2 (alrededor del 50%), lo que implica que muchos jóvenes no están siendo preparados para una vida fructífera en la sociedad actual. Por otra, nuestro país tiene muy pocos estudiantes en los niveles más altos (menos de 1% en los niveles 5 y 6), lo que significa que los alumnos de mejores resultados no están desarrollando las competencias que se requieren para ocupar puestos de alto nivel en los diversos ámbitos de la sociedad.”. Cfr. <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1491>

4 Ver la síntesis ejecutiva de la evaluación del Programa PISA 2009 aplicado a México. Cfr. http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Estudios_internacionales/PISA_2009/Sintesis/sintesis_pisa2009.pdf

5 Ver estadísticas del Instituto Nacional De Evaluación de la Educación, en http://www.inee.edu.mx/images/PISA_2009/inee.ppt

2.2. Datos específicos que apunten a los problemas vinculados con la identificación de personas – indocumentación y subregistro -. Principales poblaciones afectadas por la problemática. Datos oficiales, datos provenientes de otras fuentes – por ejemplo, OSC dedicadas a la temática.

Haciendo contraste con los datos censales de 2000, el nivel de sub-registros ascendió a más de 43% de los nacimientos. Una cuarta parte de los estados federados reportó sub-registros superiores al 50%, y sólo en dos estados hubo un sub-registro inferior al 20%. Esta tendencia tiene probabilidad de cambio a una disminución, que se espera con los contrastes al censo 2010, que todavía no se reflejan empíricamente.⁶

El Estado con menor subregistro es Coahuila con un 15%, y el mayor subregistro lo tiene el estado de Chiapas con un 70%..⁷

La Migración es un tema que impacta directamente con el Derecho a la Identidad y el registro de nacimientos. Conforme a datos emitidos por el Instituto Nacional de Migración y el sistema asistencial DIF, “ El año pasado fueron repatriados 35 mil 546 infantes que habían cruzado la frontera solos”⁸ Este fenómeno, junto con los flujos migratorios de padres y madres de familia, incorporan un número gris, no calculado, de sub-registro de nacimientos.⁹

3. Sistemas de identificación de personas en términos de universalidad de la inclusión y accesibilidad al sistema

3.1. Institucionalidad de los sistemas de identificación

3.2. Organismo/s involucrado/s en los procesos de inscripción de nacimiento y otorgamiento definitivo de documentación que acredite identidad: cantidad de organismos,

6 Se basa en el trabajo realizado por Alfonso S. González Cervera y Rosario Cárdenas Consejo Nacional de Población, ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y URBANOS, Vol 20, Núm. 3 (60). Cfr.

<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/312/31220307.pdf>

7 Cfr. <http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/5/37635/OdetteTacla.pdf>

8 En entrevista con MILENIO, la presidenta del Consejo Ciudadano Consultivo del Sistema Nacional DIF, Margarita Zavala. Miles de menores de edad solos, acompañados por el pollero o con algún familiar, cruzan sin papeles la frontera de Estados Unidos con el objetivo de encontrarse con sus padres; tan sólo de septiembre de 2007 a marzo de 2008 el DIF nacional registró que 10 mil 628 menores de 12 a 17 años fueron repatriados; 483 de 6 a 11 años y 154 de 0 a 5 años. Cfr.

<http://impreso.milenio.com/node/8060014>

9 Cfr. Centro de Estudios Migratorios, INM, con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI y STPS.

nombres, contextualización de su creación, líneas de dependencia institucional - Poder Ejecutivo, Judicial, Autónomos, Autoridades Electorales -; fuentes de financiamiento del/los organismo/s - vía presupuesto nacional, local, sin financiamiento público, dependientes de sus propios sistemas de recaudación.

Los organismos encargados de la inscripción del nacimiento, como mecanismo que otorga identidad a la persona, es el Registro Civil. Su creación, funcionamiento y competencia emergen a partir de la soberanía de las 32 entidades federativas y el gobierno territorial del Distrito Federal.

Los Registros Civiles y la operación jurídica del estado civil de las personas, que deriva en el Derecho a la Identidad, proviene de la legislación civil, que es exclusiva de las entidades federativas. Siendo así, se comprenden cuerpos legislativos del Derecho Civil, como el Código, el Código de Procedimientos Civiles y normas orgánicas que estructuran el Derecho Civil y las instituciones que le dan causa. En cada entidad federativa existe legislación, procedimientos e instituciones singulares.¹⁰

En casos no generales, los municipios tienen jurisdicción de los registros civiles, compartiendo competencias con las entidades federativas.¹¹

Sus fuentes de financiamiento derivan de los presupuestos estatales, o en los casos particulares, de los presupuestos municipales. No obstante, el nivel de precariedad y subdesarrollo en el que se encuentran los registros civiles, ha sido motivo de programas federales de “modernización” o “tecnificación” en lo general; o también han sido objeto de programas especiales, focalizados en zonas geográficas complejas y grupos de población vulnerables. La financiación de uno de los principales programas especiales se observa en el punto 4.1.4 del presente estudio.

¹⁰ Las referencias jurídicas se obtuvieron en una primera fuente de: El Registro Civil en México. Antecedentes Histórico-Legislativos. Aspectos Jurídico-Doctrinarios, 1982, SEGOB (Secretaría de Gobernación), México, 1982. DC.-014470- M587R, Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

¹¹ Ver el anexo con las 33 legislaciones vinculadas con la regulación general de los registros civiles en México.

3.2. Accesibilidad geográfica de los sistemas de identificación

3.2.1. Organización territorial y cantidad de oficinas totales del/los organismo/s de inscripción y documentación, cantidad en centros urbanos, cantidad fuera de centros urbanos.

Existen 5,101 oficialías de Registro Civil a nivel nacional. Todas ellas dependen de la legislación estatal a la que pertenecen. Todas las entidades federadas tienen legislación correspondiente a los Registros u Oficialías Civiles, además de una regulación complementaria a partir del Código Civil Federal (Libro Primero, Título Cuarto, Cap.1).¹²

Existen programas que directamente se vinculan a la cobertura del registro de nacimientos aplicado a grupos vulnerables o zonas alejadas. Los estados federados también realizan acciones focalizadas al registro de nacimientos, como es el caso del “Registro Civil Universal y Gratuito para Adultos Mayores, Indígenas, Personas con Discapacidad, Personas en situación de calle y niños y niñas” del Gobierno del Distrito Federal.¹³ También existen otros programas comprensivos de derechos, como el Programa de Acceso a la Justicia para Pueblos Indígenas, que incluye entre sus líneas de acción más importantes, el registro de nacimientos, como punto de partida para una cobertura amplia de derechos.¹⁴

3.2.2. Existencia de otros medios para el acceso a la inscripción y documentación: oficinas móviles, registros auxiliares, hospitales, escuelas, centros comunitarios. Distribución territorial

Doce estados cuentan con páginas de internet en donde se puede hacer directamente el trámite de documentación relativa con el registro de nacimiento.¹⁵

¹² Fecha de Publicación: 28/01/2010. F. Expedición: 22/01/2010, disponible en la web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el apartado de Leyes Federales, en: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

¹³ “Registro Civil Universal y Gratuito para Adultos Mayores, Indígenas, Personas con Discapacidad, Personas en situación de calle y niños y niñas”. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de Enero de 2007. Cfr. <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=24>

¹⁴ Programa de Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 2003. Cfr. http://www.inafed.gob.mx/work/resources/ProgramasFederales/REGLAS/D.%20COMISION%20NACIONAL%20PUEBLOS%20INDIGENAS/derechos_indigenas_acceso_justicia.pdf

¹⁵ Ver en el reporte del Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil. Cfr. http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/POT/fraccionXI/Avances_del_PMIRC_2008_Renapo.pdf

En 20 estados de México se han instalado los denominados “Cajeros Automáticos de Expedición de Actas”, en donde se expiden de manera automática las actas de nacimiento. No obstante y el gran interés mostrado por las autoridades locales, este servicio aún no está concebido dentro de las líneas de acción centrales de la modernización del Registro Civil, y no existen indicadores o muestras de resultados sobre la cantidad de máquinas instaladas, la cantidad de actas emitidas, o las quejas relacionadas al servicio automático. Pero lo más preocupante es que no quedan muy claras sus medidas de control, seguridad y protección del Derecho a la Identidad.¹⁶

3.2.3. Procesos administrativos de inscripción y documentación de personas.

Es importante advertir que se evidenciarán las muestras visibles de los procesos de inscripción y documentación de las actas de nacimiento. Las 33 diversas legislaciones implican una dificultad metodológica que rompe todos los límites de un estiramiento conceptual. Son tantos y tan diversos los requisitos que se establecen de una jurisdicción a otra, que no es posible imponer un catálogo o repertorio de requisitos o procedimientos que se refieran a todo el país.

Además del impedimento metodológico, tenemos el impedimento empírico. Nos basamos en la página central de referencia, en el sitio oficial del Registro Nacional de Población, que nos orienta a las páginas oficiales y sitios de los 32 estados y el Distrito Federal. Allí se encuentran los links oficiales en donde se debe encontrar toda la información referente a los procedimientos de inscripción y de documentación.

No obstante, catorce (14) estados no presentan ningún enlace sostenible, que da como resultado la total imposibilidad de obtener datos relevantes. Sólo ocho (8) estados tienen plataformas medianamente interactivas, desde donde un usuario puede obtener los requisitos, elementos y procedimientos que se piden en este cuestionario.

Las fallas, distancias conceptuales y omisiones, pueden consistir en datos importantes para el estudio, si seguimos el diagnóstico del Programa Integral de Modernización Integral del Registro Civil. Si la información provista por las autoridades centrales y por los diseñadores y evaluadores del Programa, no ofrecen información comparativa y homologada sobre los procedimientos, quiere decir que hasta el momento no hay una versión pública que nos permita hacer una lectura de esta naturaleza.

¹⁶ Ver el ejemplo ilustrativo del Cajero Automático del Registro Civil, su descripción, fuente legal e implementación. Caso San Luis Potosí:

<http://201.117.193.130/rut/tramite.aspx?tra=20090311022616201152117120>

La forma en que cada jurisdicción clasifica las modalidades y variables de inscripción o documentación, no coincide con la clasificación prevista en este cuestionario, y tampoco es homologable entre un estado y otro. Por ejemplo, la modalidad de inscripción de nacimiento cuando uno o dos de los padres son menores de edad, se expone en algunos casos, como en el Estado de México, de manera puntual; en otros casos, la modalidad con alguno o dos de los padres menores de edad, se suma entre los requisitos generales, como un apartado condicional; y en otras ocasiones no se expone dicha modalidad. Esta diferenciación conceptual y de clasificación, hace prácticamente imposible de presentar mediante una investigación singular. Se requiere de un plan de trabajo, de una expectativa metodológica y empírica, además de un plazo suficiente para cumplimentarlo.

En el Programa se pueden resumir los esfuerzos técnicos, legislativos y administrativos desde los cuales se habría de cumplir la Resolución N.2362 de la OEA. Y aquella información que se pide en esta iniciativa, que no se encuentra en la organización centralizada de INEGI, de RENAPO, o en los reportes de resultados del Programa, no se podrán encontrar sino mediante un esfuerzo mayor, que amerite una planeación a 24 o 28 semanas.

Una iniciativa posible consistiría en emitir estas preguntas como solicitudes de información, dirigidas a los 32 estados y el Distrito Federal, para recibir de primera mano, y en su caso, de clasificar la información. No obstante, se debe considerar la barrera conceptual de la clasificación que se acaba de mencionar.

3.2.3.Descripción de las tramitaciones para la inscripción de nacimiento

3.2.3.1.Tipos de inscripción: administrativa -oportuna, tardía- , judicial.

Todas las jurisdicciones revisadas tienen inscritas la modalidad de <oportuna> y <tardía>. En casos, como el de Aguascalientes se expone la modalidad <judicial> cuando el suscriptor es mayor de 17 años. Pero en otros casos, dentro de la modalidad de <tardía> existen requisitos que obligatoriamente deben pasar por un juez civil, como es el caso de Morelos, que piden una “Carta de Información Testimonial” signada por un juez.

3.2.3.2.Plazos según los tipos de inscripción antes señalados

No existe información disponible para reconocer los plazos de inscripción de manera homogénea. No obstante, en la mayoría de las jurisdicciones, el registro oportuno se considera desde el día del nacimiento hasta los 6 meses de edad. Se considera el registro extemporáneo administrativo a partir de los 6 meses y se extiende hasta los 18 años. Y sólo en los casos que se contempla el denominado <registro judicial>, se contempla después de los 17 años.

3.2.3.3.Requisitos para cada tipo de inscripción.

Nota: no hay elementos para suponer cuáles son requisitos esenciales y cuales son complementarios, de apoyo o de referencia.

Registro Oportuno.

- Acta de matrimonio. (Ags, DF, Mor, NL, Tlax)
- Certificado de Nacimiento (Ags, DF, NL), de “Alumbramiento” (Coah), y “Constancia Médica de Alumbramiento (Mor,)
- Identificación con fotografía (Ags, Chih, Coah, DF, EdoM, Mor, Tlax)
- Presencia física del registrado (Ags, EdoM, NL, Tlax)
- Certificado de Maternidad (Chih)
- Testigos (Ags, Chih, Coah, EdoM, Mor, Tlax)
- Cartilla de Vacunación (Coah)
- Comprobante de domicilio (DF)
- Constancia de partera (Mor)

Tramitación tardía

- Acta de matrimonio de los padres (Ags, Chih, EdoM, Mor, NL, Tlax)
- Acta de nacimiento de los padres (Ags, Chih, Mor, Tlax)
- Acta de nacimiento de la madre -soltera- (Ags)
- Dos testigos (Ags, Mor)
- Presencia física del registrado (Ags, EdoM, NL)
- Solicitud –formato- (Ags, Chih, Mor, DF)
- Pago de derechos (Ags, Chih, Col, Mor, Ver,)
- Certificado de origen o de vecindad (Chih, Morl, NL)
- Constancia de inexistencia de registro (Chih,Coah, DF, EdoM, Mor)
- Identificación que acredite el uso del nombre (DF, NL, Tlax)

- Documentos públicos-privados del solicitante, de sus parientes y/o filiales –actas de matrimonio, nacimiento, certificados escolares, expedientes médicos, registros religiosos...- (DF)
- Denuncia de hechos (DF, EdoM)
- Certificado de Nacimiento (EdoM, NL, Tlax)
- Cartilla de Vacunación (EdoM)
- Constancia domiciliaria de los padres (Coah)
- Constancia educativa (EdoM, Mor)
- Constancia médica de alumbramiento (Mor)
- Identificación de los padres (Mor)
- Carta de la información testimonial –ante juez- (Mor)
- Acta de nacimiento de los hermanos (Mor)

3.2.3.4. Tipo de constancia del trámite de inscripción efectuado (partida, certificado, acta).

En todos los casos, el documento que consta el estado civil del nacimiento se reproduce en un Acta de Nacimiento. Este documento, por regla general, y conforme a la Ley General de Población, se inscribe mediante un previo Certificado de Nacimiento, que debe venir del Sistema de Salud.

3.2.3.5. Gratuidad y/o costos económicos para cada tipo de inscripción si los hubiera y según plazos. Diferenciar entre tasas y multas por inscripción no oportuna.

La gratuidad explícita la encontramos en el Distrito Federal, Chihuahua, Estado de México y Tlaxcala.

3.2.3.6. ¿Existen costos extra vinculados a los requisitos solicitados, por ejemplo, legalización de certificados pedidos, prueba de sangre, etc.?

De los requisitos explícitos en los numerales 3.3.1.2 y 3.3.1.2, es importante saber si el formato oficial de llenado de datos tiene un costo, lo que requiere un análisis especializado en los estados donde existe un pago de derechos explícito, o en los casos donde no está clara la gratuidad o coste del trámite de inscripción.

3.2.3.7.¿Se prevé la posibilidad de exención del pago de tasas para la inscripción de nacimientos en cualquiera de sus instancias? Si existiere ¿Cuáles son los requisitos solicitados?

No hay información empírica que haga visible esta modalidad de manera sostenible, salvo en el caso del Distrito Federal, en donde hay una posibilidad de acudir a la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social en algunos casos.

3.2.3.8.¿Se prevén procesos de subsanación de errores de inscripción por vía administrativa? ¿Los mismos, son gratuitos? Si no lo fueran, ¿Cuáles son sus costos?

En el caso del Estado de México, se pide presentar la solicitud de aclaración por escrito, copias expedidas con 6 meses de vigencia máxima, copias certificadas de actas del estado civil, documentos afectados con la modificación, e identificación oficial vigente.

Existen costos colaterales o tangenciales, en tanto que se deben ofrecer copias certificadas.

No está claro si el ejercicio del Derecho a los Datos Personales, inscrito en la Constitución Federal, y desarrollado en las 32 entidades federativas y el Distrito Federal, garanticen la modificación de los datos correctos mediante el procedimiento de Aclaración o Modificación de los Datos Personales. Nos encontramos aquí, otra vez, con dos distintas jurisdicciones materiales que aún no se armonizan. Siendo así, el conocimiento de la capacidad de Aclaración o Modificación de los Datos Personales inscritos en el Acta de Nacimiento o los documentos vitales del estado civil, deben explicarse desde los procedimientos del Registro Civil, y asimismo desde los procedimientos típicos del Derecho a los Datos Personales, regulado en las leyes de acceso a la información pública y protección de datos.

Un estudio comparativo nos permite ver todas las dimensiones del Habeas Data desde sus principios constitucionales hasta su desagregación en las principales leyes federales y de las entidades federativas. Dicho estudio lo elaboró el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, se llama "*Consideraciones sobre el Hábeas Data y su regulación en distintos ámbitos*".¹⁷ No obstante y que el estudio arroje buenas observaciones, no permite

¹⁷ Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, "*Consideraciones sobre el Hábeas Data y su regulación en distintos ámbitos*". Disponible en: http://www.comaip.org.mx/all/deta_investiga.php?id_inv=22

responder a este cuestionamiento, que merece un análisis singular.

3.2.3.9. Al momento de la inscripción del nacimiento, ¿Alguno de estos elementos impide su realización: nacionalidad del padre y/o madre, pertenencia a un grupo étnico del padre y/o madre? ¿Cómo se justifican los impedimentos? ¿Se solicitan requisitos extra en estos casos? ¿Existen costos especiales para estos casos? Describir.

En el caso que se inscriba a una persona con padre o madre menores de edad, sólo en ocasiones se explicita como una modalidad. En jurisdicciones como el Distrito Federal, los requisitos para padre o madre menor de edad están integrados dentro de un repertorio general, y sólo se hacen precisiones singulares. Esto es, que la variable de padre o madre menor, se encuentra desde la clasificación de registros oportunos o tardíos.

En casos explícitos, como Chihuahua, se pide certificado de maternidad, acta de nacimiento de los padres y dos testigos; en el caso de Morelos, se pide además una constancia de residencia, una constancia médica de alumbramiento y una identificación de padre o madre.

Sólo en algunos casos se contempla el registro de una persona cuando el padre o madre sean extranjeros. Los requisitos que se piden pueden oscilar en elementos accesibles o difíciles de conseguir. Por ejemplo, el estado de Morelos pide el acta de nacimiento o de matrimonio y tres copias apostilladas y legalizadas, y traducidas por un perito autorizado por el Tribunal Superior de Justicia del estado.

El caso más común para la modalidad de persona con padre o madre extranjero, consiste en mostrar la forma migratoria que acredite su legal estancia en el país. No obstante, no hay claridad en torno a la trascendencia de este requisito para otorgar el Acta de Nacimiento. Este conocimiento requiere un estudio singular para las 32 entidades federativas y el Distrito Federal.

3.2.3.10 ¿Pueden realizarse inscripciones de nacimiento en las siguientes situaciones: a) Madre y/o padre sin documentos; b) Madre y/o padre menores de edad; c) Madre y/o padre inmigrantes sin documentación? En los casos en que la respuesta sea afirmativa, ¿Se solicitan requisitos extra respecto de los generales para cada caso? ¿Existen costos especiales?

No existe información disponible que exponga estas condiciones. Requiere un estudio singular.

3.2.3.11. ¿Puede uno solo de los progenitores inscribir un nacimiento? En caso de ser una madre soltera ¿Se le exigen requisitos extra para dicha inscripción? ¿En los países en los que se utiliza el apellido doble – paterno y materno – cómo se inscriben estos nacimientos?

Hay casos en donde se incorpora la modalidad de <Madre Soltera> como es el caso de Aguascalientes, Coahuila o Morelos; en otros casos, como el Distrito Federal, el Estado de México y Tlaxcala, se entiende la modalidad de un progenitor dentro de los requisitos generales. En la media general de los casos, se comprendería en la modalidad de inscripción <fuera de matrimonio> o <padres no casados>, pero no queda claro si existen reglas explícitas para atender este tipo de casos.

No es posible conocer la modalidad general para el trámite de apellidos dobles.

3.2.3.12 ¿Los archivos con la información de inscripción de nacimiento de las personas, se encuentran en bases de datos digitalizadas o en archivos tradicionales? En caso de encontrarse digitalizadas ¿Cuándo se dio ese proceso? ¿El mismo está concluido? ¿Los archivos de información – cualquiera sea su soporte - se encuentran centralizados?

Existen procesos centralizados y programas generales que tienden hacia la automatización de los procesos de registro, la captura de datos y la sistematización de los documentos dentro de estándares similares. Ver en el punto 3.3.2.12.

3.3. Considerando las oficinas que forman parte del/os organismo/s de inscripción ¿Hay interconexión al interior de cada institución? ¿Por qué medios se da la interconexión: electrónica, otros?

La interconexión electrónica entre un organismo de Registro Civil y otro se puede ver en ciertos programas centralizados, con el objetivo de hacer efectiva la Ley General de Población, como es el caso del Procedimiento Técnico de Captura de Información y el Procedimiento Técnico de

Intercambio de Información¹⁸. Pero estos programas sólo se observan en la letra de una ley, y no es posible encontrar sus resultados en los reportes de gestión o de resultados entre los más de 5-mil Registros Civiles, los gobiernos de los estados o el Registro Nacional de Población. La evidencia de su trabajo e implementación, así como de aquellos elementos que aún faltan por diseñar, no están disponibles públicamente, y es muy probable que no exista tal información gubernamental. sólo es posible en escalas de trabajo superiores, como las que establece Renapo en torno al registro de personas y su identificación¹⁹; o bien INEGI con su programa de estadísticas vitales. Si bien el proceso de identificación puede ser un proceso integrador, que permita la interoperabilidad entre Registros Civiles. No obstante, los objetivos de estos programas centrales consiste en hacer interoperable la información para fines que no coinciden con la interoperabilidad del estado civil de las personas.

3.3.1. ¿Hay algún tipo de interconexión entre los organismos de inscripción y los de documentación – en caso de ser organismos separados-? ¿De qué tipo?

La interconexión existente entre las oficinas del Registro Civil y las autoridades centrales, se versa en los programas ya descritos, como

- Programa de Modernización del Registro Civil, que encabeza Renapo
- Programa de Aprovechamiento de los Registros Administrativos, encabezado por el INEGI²⁰
- Procedimiento Técnico de Intercambio de Información, encabezado por Renapo
- El Subprograma de Estadísticas Vitales, encabezado por INEGI²¹

¹⁸ Cfr. ACUERDO por el que se da a conocer *Procedimiento Técnico de Captura de Información y el Procedimiento Técnico de Intercambio de Información*, disponible en

<http://www.renapo.gob.mx/RENAPOPortal/docs/ManualCapturaInformacion.pdf>

¹⁹ Ver el Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Programa para el establecimiento del registro nacional de ciudadanos y la expedición de la cédula de identidad ciudadana, 30/06/1997. Cfr.

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/35/4.htm?s=>

²⁰ El objetivo general del Programa General de Archivos Administrativos es Generar estadísticas para difundir el conocimiento de distintos fenómenos demográficos, sociales y económicos del país, a partir del aprovechamiento de los registros administrativos que sobre diversos aspectos relacionados con sus funciones, realizan en forma continua los organismos e instituciones de los sectores público, privado y social. Cfr.

http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/continuas/para_30.asp?s=est&c=10208

²¹ El Subprograma de Estadísticas Vitales de México se deriva del Sistema del Registro Civil. Este último, es responsabilidad de las Direcciones Estatales del Registro Civil, cuya coordinación técnica recae, a partir de 1980, en la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO), dependencia de la Secretaría de Gobernación (SG); en tanto que el primero, corresponde al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Otras fuentes de información, son las Agencias del Ministerio Público que reportan las muertes accidentales y violentas y los Juzgados de lo Familiar, Civiles y Mixtos que reportan los divorcios judiciales.. Cfr. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/continuas/sev_31.asp?s=est&c=1470

3.3.2. Medidas de seguridad incorporada a la documentación otorgada.

No existen apartados específicos relevantes en materia de seguridad incorporada en la documentación. Esto es, que si bien se puede observar que los programas de centralización de datos en Renapo o en INEGI tienen ciertas características de seguridad, esto no quiere decir que se desarrollen o se orienten políticas de seguridad en el interior de la gestión de los Registros Civiles.

3.3.3. ¿Cuáles son los canales de consulta provistos por los organismos de inscripción disponibles para la población?

Ver en la respuesta 3.3.2.15

3.3.4. ¿Los organismos de inscripción utilizan medios electrónicos para facilitar la realización de trámites vinculados a la inscripción de nacimiento? Por ejemplo: toma de datos por computadora, toma de huellas y fotografía digitales, solicitud de partidas de nacimiento digitales, etc.?

Ver en la respuesta 3.3.2.16

3.4. Descripción de las tramitaciones para la obtención de la Documentación

3.4.1. Carácter de la documentación: obligatoria – optativa

Los trámites para obtener la documentación se incorporan dentro de los trámites para gestionar el registro del nacimiento, el acta de nacimiento y demás procesos del estado civil de las personas. La documentación se puede solicitar una vez que ya ha sido tramitado el registro del nacimiento, casamiento, etc. En todos los casos se cobran derechos por la emisión de copias o de nuevos documentos. Los costos varían de manera tal que no existe forma ilustrativa de exponerlos en este cuestionario. Esta exposición podría ser posible mediante un estudio pormenorizado, que tenga por efecto el cruce de datos entre las 32 entidades federativas y el Distrito Federal.

3.4.2. Descripción de la documentación obligatoria: inicial, renovaciones, definitiva.

La documentación que se tramita una vez que el registro se ha realizado, no genera estas clasificaciones, sino que se entiende como la extensión de una copia certificada o la generación

de nuevos documentos originales.

3.4.3. Tipos de tramitación: administrativa – oportuna, tardía- , judicial.

Idem.

3.4.4. Plazos

Los plazos varían entre lo inmediato y los días hábiles que marca el Código Civil de cada una de las 32 entidades federativas y el Distrito Federal. Conforme el Programa de Automatización de Registros Civiles, la tendencia es hacer automático este servicio de expedición de documentos.

3.4.5. Requisitos para la documentación obligatoria desde el nacimiento hasta la mayoría de edad.

Los únicos requisitos existentes en algunos casos, consisten en comprobar ser la persona que corresponde al documento, mediante carta poder, o demostrar ser un pariente o filiar del que dependa económicamente el registrado.

3.4.6. Tipo de Constancia del trámite efectuado (libreta en papel, carné o cédula).

Se emite en un documento denominado Acta de Nacimiento.

3.4.7. Gratuidad y/o costos económicos para efectuar la documentación - si los hubiera - según plazos. Diferenciar entre tasas y multas según corresponda.

Las tasas varían. En algunos casos, la expedición del Acta en Registro oportuno (menos de un año) es gratuito, como sucede en el Estado de México.

3.4.8. ¿Existen costos extra vinculados a los requisitos solicitados? Por ejemplo, legalización de certificados solicitados, fotografía, prueba de sangre, etc.

La expedición de documentos, copias certificadas y otras constancias, tienen un costo en todos los casos. Los costos, no obstante, son tan variados que no es posible tabularlos de una forma ilustrativa. También requiere un estudio singular de caso.

3.4.9. En caso de renovación por pérdida o deterioro: requisitos y costos de las duplicaciones. ¿Son diferentes de los referidos al primer documento y a las renovaciones?

No hay información disponible que pueda dar conocimiento de esta condición.

3.4.9. ¿Se prevé la posibilidad de exención del pago de tasas para la documentación en cualquiera de sus instancias? Si existiere ¿Cuáles son los requisitos solicitados?

No hay información disponible.

3.4.10. ¿Se prevén procesos de subsanación de errores de documentación por vía administrativa? ¿Los mismos son gratuitos? Si no lo fueran, ¿Cuáles son los costos?

Como se estableció en el numeral 3.3.1.8., sólo en algunos casos se incorpora esta modalidad de manera explícita. Como muestra, se cita el procedimiento de la jurisdicción de Baja California, que expone:

- *Solicitud por escrito firmada por el interesado o quien sus derechos legalmente represente, ante el oficial del Registro Civil municipal, dirigida a Registro Civil del Estado, en la que se anexen la documentación solicitada*
- *Efectuar el pago de los derechos por concepto de Rectificación de acta, correspondientes al Estado.*
- *Regresar en el tiempo que le sea indicado, ya sea para requerirle mayor documentación o para notificarle el sentido de la resolución.²²*

Pero aún no queda claro si el Derecho a la Aclaración y Modificación de los Datos Personales, derivado de las leyes de transparencia, acceso a la información y protección de datos, permita la subsanación de los datos erróneos en las actas y certificados vitales de la persona.

3.4.11. ¿Los archivos con la información de documentación se encuentran en bases de datos digitalizadas o en archivos tradicionales? En caso de encontrarse digitalizadas ¿Cuándo se dio ese proceso? ¿El mismo está concluido? ¿Los archivos de información – cualquiera sea su soporte - se encuentran centralizados?

²² Ver en la página oficial del estado de Baja California. Cfr. <http://www.bajacalifornia.gob.mx/registrocivilbc/>

Conforme al programa de Modernización del Registro Civil, aproximadamente 97.4 millones de registros de nacimiento, de un total aproximado de 224.2 millones de registros históricos, y 43 millones de registros por digitalizar. Esto es, el 43% de los registros históricos digitalizados.

Desde el paraguas de este Programa, y los acuerdos generados entre el Registro Nacional de Población y todas las jurisdicciones, observamos la digitalización de los registros, la automatización de los procesos de registro y la centralización de los archivos administrativos.²³

Desde el paraguas del Sistema Nacional de Estadística Vitales, que coordina el INEGI, se pueden observar muchos esfuerzos de homologación y sistematización de las estadísticas vitales. Desde 1985, la generación de las estadísticas vitales se ha descentralizado, y con ésta modalidad, INEGI establece acuerdos de cooperación con las 32 entidades federativas y el Distrito Federal para la captación, centralización y sistematización de los documentos básicos para el Derecho a la Identidad.

Considerando la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en abril de 2008, la captación, homologación y sistematización de los datos vitales de las personas, se conformaría de un Comité, encabezado por el INEGI y co-gobernado por autoridades federales y estatales, todo desde el Subsistema Nacional de Información Demográfica y Social (art. 17, 20, 21, 22 de la Ley).²⁴

3.4.12. Considerando las oficinas que forman parte del/os organismo/s de documentación ¿Hay interconexión al interior de cada institución? ¿Por qué medios se da la interconexión: electrónica, otros?

Existe un sistema informático denominado SIC, operado por la agencia federal Renapo, y la mayor parte de los miembros del Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil “Sistema de Inscripción y Certificación de los Actos del Estado Civil de las Personas” (e-SIC), el cual, permite garantizar la calidad de la información al realizar la inscripción de los actos del estado civil mediante un sistema informático (e_SIC), que evite errores de “recaptura”.

Con el SIC o sistemas especiales de los estados federados, existe una automatización cercana al 100% en los 2,348 oficialías o juzgados.²⁵

²³ Ver el proceso de integración de estadísticas vitales, y la relación del INEGI con los Registros Civiles en el territorio mexicano. Cfr.

http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/registros/sociales/sm_nacimientos.pdf

²⁴ Ver la ley publicada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsnieg.htm>

²⁵ XXIX Reunión del Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil, Cfr.

3.4.13. Medidas de seguridad incorporada a la documentación otorgada.

3.4.14. ¿Cuáles son los canales de consulta provistos por los organismos de inscripción disponibles para la población?

No existen canales de consulta visibles en este rubro.

3.4.15. ¿Los organismos de documentación utilizan medios electrónicos para facilitar la realización de trámites vinculados a la inscripción de nacimiento? Por ejemplo: toma de datos por computadora, toma de huellas y fotografía digitales, solicitud de partidas de nacimiento digitales, etc.

Los Registros Públicos, conforme lo establecen la Ley General de Población, y en el entendido de todos los acuerdos de cooperación intergubernamental que establecen Renapo y las autoridades locales. Además, las instituciones públicas de salud, conforme a lo establecido en la Ley General de Salud, y los acuerdos establecidos con los gobiernos estatales y las oficinas del Registro Público.

Además están los servicios realizados con los denominados Cajeros Automáticos de Expedición de Actas, mencionados arriba, que se implementa en 20 estados de la Federación, pero que carecen de una regulación viable que garantice el control, la protección y administración de las actas emitidas con este servicio. Además, no hay un reporte o registro central que permita ver la cobertura en Oficinas de Registro Civil, el número de máquinas o el número de servicios de expedición de documentos.

4. Políticas, legislación e instituciones vinculadas a los sistemas de identificación: marco legal, programas y políticas de fortalecimiento tendientes a la universalización de la inscripción y la documentación de personas.

4.1. Normativa vigente en relación a los sistemas de identificación

4.1.1. Descripción integral del marco normativo vigente, con sus complementarias y modificaciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 36 establece que "...son obligaciones del ciudadano de la República..." entre otras, "...inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinan las leyes..."²⁶

Al respecto, la Ley General de Población en su artículo 85 establece que la Secretaría de Gobernación tendrá a su cargo el registro y acreditación fehaciente de la identidad de todas las personas asentadas en el país y de los connacionales que residen en el extranjero..."²⁷.

El artículo 92 de la misma Ley General de Población dice que "la Secretaría de Gobernación establecerá las normas, métodos y procedimientos técnicos del Registro Nacional de Población..." y en su artículo 93 que "las autoridades locales contribuirán a la integración del Registro Nacional de Población.

Este organismo intergubernamental se dirige con la coordinación de la Secretaría de Gobernación y gobiernos de las entidades federativas. Al efecto, la Secretaría de Gobernación celebra convenios de coordinación con el objeto de:

- Adoptar los deberes y obligaciones derivados de la Ley General de Población
- Recabar la información necesaria y mantener actualizado el Registro Nacional de Población
- Incluir en el acta correspondiente la Clave Única de Registro de Población.²⁸

4.1.2.Descripción de los tratados internacionales de DD.HH ratificados por el país que garantizan el derecho a la identidad. ¿Cuál es la jerarquía de dichos tratados en relación con la legislación interna?

Si observamos los deberes y obligaciones desde el punto de vista de los Derechos de la Infancia, o el "Interés Superior del Niño", podemos comprender la aplicación de tratados e instrumentos internacionales sobre México, en términos de los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991); y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales deben atender primordialmente al interés superior del niño, en todas las medidas que tomen

²⁶ Ver el texto completo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el servidor de la Suprema Corte de Justicia. Cfr.

http://www.scjn.gob.mx/2010/leyes/Documents/130_29DEJULIODE2010.pdf

²⁷ Ver la Ley General de Población en la web de la Suprema Corte de Justicia, en <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

²⁸ Ver el documento matriz a partir del cual se elaboran los convenios entre el Gobierno Federal con las Direcciones Generales de Registro Civil en los estados. Cfr.

http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/POT/fraccionXI/Transparencia_PMIRC_2008_Renapo.pdf

concernientes a éstos, concepto interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998 al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos) de la siguiente manera: "la expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño".²⁹

Desde el punto de vista de la regulación de políticas, la vinculación del Estado mexicano con la legislación internacional comienza con el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal (AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07)). La resolución AG/RES. 2362, en su párrafo resolutivo 2, encomienda "a la Secretaría General que, a través de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, proporcione la asistencia requerida por los Estados Miembros que lo soliciten para la implementación del Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y "Derecho a la Identidad", promoviendo el perfeccionamiento y fortalecimiento de sus sistemas de registro civil y la promoción de la universalización del registro civil."³⁰

4.1.3. Normas relacionadas al nombre y apellido/s – normativa específica o artículos del Código Civil -. Descripción de la filiación permitida por la normativa – orden de apellidos, obligatoriedad de la doble filiación – Existencia de obstáculos para la elección del nombre, teniendo en cuenta nombres indígenas o extranjeros.

Como se ha dicho anteriormente, y como se expone en el anexo sobre legislación federativa, existe un repertorio de normas jurídicas muy diferentes en cada una de las 32 entidades federativas. En cada una de las jurisdicciones civiles se regulan las atribuciones, competencias y funcionamiento de los registros civiles. La diferencia de tipos, conceptos y procedimientos, se observa entre Reglamentos, Leyes Reglamentarias, o aplicaciones directas del Código Civil de la Entidad Federativa.

El diagnóstico legislativo que prevé el Programa de Modernización del Registro Civil, operado desde la Secretaría de Gobernación sobre todas las jurisdicciones estatales, advierte obstáculos generalizados en cuanto a los procedimientos de registro, filiación, elección de nombre, o la causa

²⁹ Esta legislación e interpretación de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, ya se aplicó en un criterio particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cfr. Amparo directo en revisión 908/2006. 18 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

³⁰ INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL SOBRE LOS AVANCES HACIA EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA INTERAMERICANO PARA EL REGISTRO CIVIL UNIVERSAL Y "DERECHO A LA IDENTIDAD" EN SU PRIMER AÑO DE IMPLEMENTACIÓN, OEA/Ser G, CP/doc 4391/09, 7 de mayo de 2009

de circunstancias como el registro de madres solteras, padres menores de edad, indígenas, etc.

El diagnóstico dice:

- Hay una diversidad de conceptos en los códigos civiles y reglamentos respecto de los actos del Registro Civil.
- Existe una multiplicidad de requisitos mínimos para la inscripción de los distintos actos registrales.
- Hay excesivos e incompatibles requisitos para el registro extemporáneo de nacimiento.
- Abundan las imprecisiones en las disposiciones normativas para el desarrollo permanente de programas de carácter registral dirigidos a grupos marginados y especiales “por ejemplo: indígenas y migrantes”.
- Inexistencia de modelos alternativos de registro para atender a diversos grupos sociales que, por sus características, así lo demandan.
- Diversidad de procedimientos para el asentamiento de los actos registrales, así como de los formatos de actas.
- Disparidad en los criterios y procedimientos para la aclaración y rectificación de actas del estado civil de las personas.
- Multiplicidad de criterios y procedimientos para asentar anotaciones marginales en las actas de nacimiento y en los archivos administrativos relacionados con el registro de nacimiento.
- Omisión del requerimiento del certificado de nacimiento.
- En el caso de los niños nacidos muertos, o de muertes infantiles, hay incumplimiento de los ordenamientos relacionados con la sepultura, que afectan su inscripción en el registro de defunciones.
- Inobservancia de la normatividad para abatir la duplicación, la inexactitud y la aportación de datos falsos en el levantamiento de las actas del Registro Civil.
- Parcial reglamentación para ocupar el puesto de oficial o juez del Registro Civil.
- Deficiencias institucionales en la supervisión y control de oficiales municipales del Registro Civil.
- Constante movilidad en el puesto de oficial o juez del Registro Civil, lo que dificulta el desarrollo continuo y eficiente de las tareas registrales.
- Insuficiente formación y capacitación de jueces, oficiales y personal del Registro Civil.
- Ineficaz estructura organizacional y limitado número de personal en la mayoría de las Unidades Coordinadoras Estatales y/o en los Registros Civiles.
- Insuficiente y deficiente desarrollo de procesos automatizados, derivado en gran medida del poco o nulo equipamiento tecnológico.
- Operación manual de los sistemas de archivo de los actos registrales e integración

incompleta en algunos casos.

- Inadecuada imagen institucional de los registros civiles.

4.1.4.Existencia de proyectos de reforma legislativa tendientes a mejorar los sistemas de identificación tomando en cuenta los aportes realizados por entidades especializadas y organismos internacionales.

El Programa de Modernización Integral del Registro Civil tiene entre sus principales objetivos el seguimiento de una agenda legislativa que armonice las disparidades y aberraciones legislativas en las 32 entidades federativas. Uno de los componentes básicos del programa es el denominado “marco jurídico”. Se busca la consecución de objetivos generales como:

- Una legislación tipo, que abarque todos los aspectos normativos del Registro Civil
- Un diseño de formatos tipo para el levantamiento de actas
- Un conjunto de modelos para los procedimientos administrativos
- Simplificar trámites en beneficio del público
- Reducirle costos al ciudadano solicitante, al tener que acudir a otras instancias.³¹

El objetivo, no obstante, escapa de la posibilidad real de cualquier programa operado desde el Poder Ejecutivo Federal, pues necesita entablar una agenda de reformas en los 32 congresos de las entidades federativas, y en las normas administrativas desde los poderes ejecutivos de los estados. Y para comenzar la brega de un objetivo de tal envergadura, es necesario un diagnóstico legislativo, comparable y contrastable de las 32 entidades federativas y el Distrito Federal, que aún no existe, o al menos no es público.

No obstante y el enorme obstáculo de las legislaciones, el programa sí establece medidas de estandarización de procesos conforme a las exigencias de la Ley General de Población, a la que están obligados directa e indirectamente todos los registros civiles y todas las jurisdicciones federativas. En este sentido, se aplican métodos y procesos tendientes a la homologación de criterios en el momento de registrar, así como mecanismos para la automatización y sistematización adecuadas, conforme las pautas del Registro Nacional de Población.

Asimismo, el Programa se inscribe en una serie de esfuerzos presupuestales y de política pública que apoyan a los estados para que “modernicen” sus registros civiles. Como dice el Programa de

³¹ Ver en el documento, “Modernización Integral del Registro Civil. Conceptos y Estructura”, p. 10 Renapo, disponible en la página web oficial de Renapo.

Modernización, la asignación de presupuestos para los Registros Civiles depende del cumplimiento de ciertos estándares.

Primero, se debe suscribir un convenio de cooperación con la Secretaría de Gobernación, que es la jerarquía superior de Renapo. Posteriormente se calculan entre 3 y 4 pesos (25 centavos de dólar aproximadamente) por cada registro realizado y/o capturado conforme a los estándares generales en las oficinas del Registro Civil. Para las oficinas que ya han concluido su captura (solventado el histórico), se le calcula un apoyo técnico en equipo, para la gestión adecuada de los datos capturados y los futuros registros. Tanto la <captura> como el <equipamiento> suponen estándares de cumplimiento, que Renapo califica para otorgar recursos financieros.

- a). Para la Entidad con mayor puntuación se le asignó el 120% del importe calculado
- b). Para entidades con 9 de calificación, se les otorgó el 100% del importe calculado
- c). Para entidades con 8 de calificación, se les otorgó el 75% del importe calculado
- d). Para entidades con 6 y 7 de calificación, se les otorgó el 55% del importe calculado
- e). Para entidades con calificación menor a 6, no se les otorgaron recursos³²

Conforme a los estándares, fórmulas y condiciones, éstos fueron los recursos asignados a las Direcciones Generales del Registro Civil en cada una de las entidades federativas.³³

Aguascalientes	750,000.00
Colima	4,100,000.00
Chiapas	3,200,000.00
Distrito Federal	4,700,000.00
Durango	750,000.00
Guanajuato	1,000,000.00
Hidalgo	750,000.00
Jalisco	3,900,000.00
Morelos	500,000.00
Michoacán	12,750,000.00
Nuevo Leon	750,000.00
Oaxaca	6,300,000.00
Tabasco	400,000.00

³² Ver en "Modernización Integral del Registro Civil", Op.Cit. p. 19

³³ Ver en el documento raíz para la generación de convenios de coordinación entre Renapo y las Direcciones Generales del Registro Civil en las 32 entidades federativas y el Distrito Federal. Cfr. http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/POT/fraccionXI/Transparencia_PMIRC_2008_Renapo.pdf

Tamaulipas	750,000.00
Tlaxcala	750,000.00
Zacatecas	750,000.00

No obstante y el apoyo se concentre en recursos públicos etiquetados para lograr dicha modernización, es un problema la evaluación, seguimiento y sanción de conductas distractoras, desviantes o de sub-ejercicio de los presupuestos. Queda en la competencia de los órganos de fiscalización la revisión de la cuenta pública y el desempeño en la materia. Pero hasta ahora no hay casos relevantes.

La parte más positiva del Programa, no obstante, consiste en el condicionamiento de los recursos públicos federales ante un estándar de cumplimiento condicionado a evaluaciones y puntajes que miden el desempeño de las políticas aplicadas del Programa en cada estado.

4.1.5.¿Existe alguna norma que garantice la confidencialidad de los datos personales recolectados por los sistemas de identificación?

La única referencia legal que hace disponible el derecho a los datos personales es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el nivel federal; y las 32 leyes de transparencia, acceso y protección de datos personales en las entidades federativas y el Distrito Federal.

La Ley General de Población, sus convenios celebrados con las entidades federativas, los programas federales, y las leyes que regulan los Registros Civiles en las 32 soberanías, en ningún caso se refieren a un Derecho a la protección de datos personales y confidenciales. En cambio, se habla en el mejor de los casos en medidas precautorias, de control y protección desde un punto de vista de política pública.

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, tiene un tratamiento de cuidado y control de los sistemas de información relacionados con las estadísticas vitales (entre otras), determinan responsabilidades institucionales para todos los operadores de archivos administrativos, exponen sanciones y procedimientos. Del mismo modo, esta Ley refiere un procedimiento de acceso a la información, que si bien no tiene las precisiones garantistas de una Ley de Protección de Datos Personales, sí establece algunas pautas que pueden ayudar al ejercicio del derecho.

En términos generales, se puede decir que las regulaciones tendientes a proteger la confidencialidad de los datos, en el caso de las legislaciones directamente aplicadas en los Registros Civiles, reportan baja intensidad; desde el apartado federal de la Ley General de Población y sus convenios de coordinación, la regulación de protección es media. La legislación y acuerdos relacionados con la integración de la Cédula de Identidad y otros procesos de segundo nivel, que derivan de la Ley General de Población, sí tienen un nivel alto de protección de los datos confidenciales. En el caso de la legislación relativa a la generación de datos estadísticos, tiene un nivel de regulación alta. Y finalmente, la legislación relacionada al Derecho a la Protección de Datos Personales, tiene poca o nula incidencia sobre todos estos procesos de gobierno de la información de datos personales y confidenciales.

5. Políticas tendientes a la universalización de la inscripción y documentación.

5.1. ¿Han existido programas gubernamentales - permanentes y/o especiales - de reducción del subregistro y/o la indocumentación en el período 2007 – 2010? Caracterización: fecha de inicio y finalización – si correspondiera -, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados.

El Programa Modernización Integral del Registro Civil involucra una política pública federal, basada en objetivos y metas tendientes a homologar, armonizar y sistematizar los registros de nacimiento y la identificación en un esquema general.

El objetivo principal del programa es: Con el propósito de contar con información fehaciente y segura de la identidad jurídica de las personas para estar en posibilidad de integrar el Registro Nacional de Población conforme lo establece el Artículo 86 de la Ley General de Población y; considerando que el Registro Civil es la autoridad en México que reconoce la identidad jurídica de las personas al asentar su nacimiento y que constituye el eje fundamental que soporta la integración y actualización del Registro Nacional de Población, en virtud de su responsabilidad constitucional en materia de inscripción de los actos del estado civil de las personas y, consecuentemente, de la fe pública que le es inmanente; es indispensable modernizar la operación del Registro Civil a fin de sistematizar sus procesos y de acercar los servicios que presta esta institución a toda la población, coadyuvando a elevar la calidad en la prestación de los servicios registrales que proporciona a la sociedad en su conjunto, así como contar con la información de esta institución de manera confiable, ágil, homogénea y oportuna que permita certificar la identidad de las personas.³⁴

³⁴ esta es la descripción sintética del programa- unidad responsable- diseño, características de la

Para lograr una homogeneidad de operación, se firmó un convenio intergubernamental que regula y estandariza la de Captura de Datos.³⁵

5.1.1.¿Se han desarrollado programas especiales orientados a garantizar el derecho a la identidad en situaciones de emergencia como conflictos y/o desastres naturales? Caracterización: fecha, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados

No hay evidencia que muestre la aplicación de programas de esta naturaleza. Desde la oficina federal del Registro Nacional de Población, no se muestran políticas diseñadas en ese nivel de problema o de impacto. Los gobiernos de los estados, sólo el Distrito Federal, Oaxaca y Chiapas han desplegado esfuerzos.

El Sistema de Certificados de Nacimiento descansa más en las instituciones de salud estatales y federales. Las oficinas del Registro Civil, más bien, se apoyan en la elaboración previa de Certificados de Nacimiento, que se coordina desde la Ley General de Población y se implementa a partir del Sistema Nacional de Salud.

Así se describe en la página oficial de la Dirección General de Información en Salud:

El Certificado de Nacimiento es un documento oficial de carácter individual e intransferible que certifica el nacimiento de un producto vivo en el momento mismo de su ocurrencia, proporcionando a la madre un comprobante de este hecho.

Por la importancia y trascendencia de esta información se planteó la necesidad de contar con un formato único de registro de nacimientos que fuera de uso obligatorio en todas las entidades federativas e instituciones de salud del país.

Para ello, la Secretaria de Salud a través de la Dirección General de Información en Salud (DGIS) elaboró un formato de registro de nacimientos consensuado con varias instituciones del Sector Salud en el que recaba la información de la madre, del recién nacido y del nacimiento, así como de la persona que certifica.

ejecución- objetivos- presupuestos asignados, etc. Cfr.

http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/POT/fraccionXI/Transparencia_PMIRC_2008_Renapo.pdf

³⁵ Acuerdo de Captura de Datos en todas las entidades federativas y en todas las oficinas del Registro Civil en México. Cfr.

<http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=21975&ambito=FEDERAL>

El 2 de mayo de 2007 se firmaron con la Secretaría de Gobernación las bases de colaboración para el uso del Certificado de Nacimiento, en donde se establece como obligatorio el uso de dicho formato para la obtención del Acta de Nacimiento.

De esta forma, el Certificado de Nacimiento queda suscrito como un documento **obligatorio y gratuito** cuyo objetivo será promover el registro oportuno, veraz e integro de los nacidos vivos ocurridos en el país, a fin de contar con un marco confiable para fines legales y estadísticos, que apoye, por una parte, la protección de los derechos de los niños y por otra la planeación, asignación de recursos y evaluación de los servicios de salud.³⁶

5.1.2.¿Se aprovecha la prestación de servicios y programas estatales para verificar que todos los niños y niñas que acceden a ellos cuenten con inscripción y/o documentación? ¿Se articula con otras áreas gubernamentales para la realización / facilitación de dichos trámites?

No hay evidencia de programas que tengan esta característica. El vínculo con el Sistema de Salud ha facilitado el trabajo con todos los registros vitales. Esta obligación se muestra en la Ley General de Salud, pero sólo impone deberes claros en torno a los Certificados de Defunción. No obstante y exista un acuerdo entre autoridades, éste no tiene la formalidad ni la jerarquía visibles para la observación de obligaciones y deberes del Sector Salud. Y los resultados de gestión o desempeño no están tampoco a la vista. Sólo se conoce la aplicación del registro del Certificado porque se muestra tangencialmente en el documento de resultados del Programa de Modernización del Registro Civil, en posición de Renapo, y por la página oficial de la Secretaría de Salud, que expone algunos elementos de aplicación del programa.³⁷

5.1.3.¿Qué líneas de acción ha desarrollado su país en base a la resolución de la OEA? ¿Algunos de los programas o políticas señalados en el punto 4.2 se vinculan con dichas líneas de acción?

Además del Programa de Modernización Integral del Registro Civil, existe una medida extraordinaria a nivel local, en el Distrito Federal, y tangencialmente observamos el trabajo con las estadísticas vitales que se operan con el Subprograma de Estadísticas Vitales del INEGI.

³⁶ Ver en la página oficial de la Dirección General de Información en Salud, del Sistema Nacional de Salud. Cfr. <http://dgis.salud.gob.mx/certificados/cnacimiento.html>

³⁷ Ver las características visibles del programa en la página oficial de la Secretaría de Salud en <http://www.dgis.salud.gob.mx/certificados/cnacimiento.html>

5.2.Políticas tendientes al fortalecimiento de las instituciones.

5.2.1.Existencia de políticas públicas e institucionales tendientes a mejorar los sistemas de inscripción y documentación tomando en cuenta los aportes realizados por entidades especializadas y organismos internacionales.

Los sistemas de identificación en nuestro sistema podrían simplificarse en una agencia del gobierno federal: el Registro Nacional de Población (Renapo). No obstante, hay elementos importantes en nuestro sistema político que sugieren un replanteamiento de la institucionalidad de los sistemas de identificación.

Renapo se define en los siguientes términos.

“El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad, a efecto de otorgarles certeza jurídica para el ejercicio pleno de sus derechos³⁸.”

Renapo es la autoridad con mayor margen de competencias en torno a la Ley General de Población, su especialidad radica, como su nombre lo indica, en el registro. Esta agencia pertenece a un cuerpo colegiado mayor, denominado Consejo Nacional de Población, que es la autoridad máxima en atribuciones sobre la Ley General de Población y todo el conjunto de políticas públicas y programas que derivan allí.

El artículo 5 de la Ley General de Población marca las pautas de la política poblacional. Dice: *“Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos”*. No obstante, no queda muy claro a qué se refiere la ley por “planeación democrática”, pues existe un panel de objetivos que no incorporan, por ejemplo, el registro de datos y su regulación.

La composición del Conapo es intergubernamental, liderada por la Secretaría de Gobernación (símil al Ministerio de Interior en otros sistemas). Dice el artículo 6 de la LGP: *“El Consejo Nacional de Población se integra por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y de*

³⁸ Ver página oficial del Registro Nacional de Población, cfr. <http://www.renapo.gob.mx/RENAPOPortal/>

los Institutos Mexicano del Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Nacional de las Mujeres y Nacional de Estadística y Geografía; así como de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.” .

Pero es importante mencionar dos instituciones elementales que no se encuentran en dicho Consejo, y que no se encuentran en el marco de esta ley, ni de sus políticas poblacionales. Una de ellas es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que regula la Ley del Sistema Nacional de Estadística y Geografía, aplicable en todo el país. Otras instituciones son el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), y las 32 instituciones que garantizan los datos personales en el país; su marco regulatorio comienza con el artículo 6 de la Constitución y deriva en 33 leyes de acceso a la información y protección de datos.

El análisis sobre el papel de estas instituciones se abordará en otras preguntas, pero es importante mencionar su ausencia en el marco del Consejo Nacional de Población.

El Registro Nacional de Población encabeza el Programa Nacional de Modernización del Registro Civil, desde donde entendemos el paraguas de acciones que buscan la armonización de los trabajos en las 32 jurisdicciones civiles de la federación.

La Ley General de Población es aplicable en todas las autoridades y jurisdicciones de México, aunque sus materias de aplicación son limitadas y no se refieren a la generación de archivos administrativos, como las Actas de Nacimiento. Sobre este rubro, la Ley General de Población se limita a la coordinación y cooperación con todas las oficinas del Registro Civil para enarbolar políticas nacionales. Pero, como se ha visto, sí regula directamente los Certificados de Nacimiento en el Sistema de Salud.

Las oficialías y registros civiles se han organizado en un Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil. A partir de esta asociación, es como se pueden elaborar políticas públicas de coordinación con el Conapo, para armonizarse ante las prerrogativas de la Ley General de Población; y para asumir programas de cohesión institucional, con el objeto de realizar los mismos procedimientos, para tecnificar las prácticas, digitalizar los documentos y actos administrativos, entre otras cuestiones.

6.Participación ciudadana y sensibilización

6.1.Programas de sensibilización de la población respecto a la inscripción y documentación

6.1.1.¿Con qué medios de difusión y sensibilización permanentes cuentan los organismos de identificación y documentación? ¿Con qué soportes se realiza dicha difusión? ¿Implica la difusión permanente la articulación con otros organismos públicos? ¿De qué tipo?

El único medio de difusión es eminentemente intergubernamental. La implantación del Certificado Único de Nacimiento se ha logrado también gracias al acuerdo con todas las instituciones del Sistema de Salud. El grado de cobertura en este sistema no tiene referencia de resultados. No obstante, como se menciona en el numeral 4.2.3, no existen resultados públicos contrastables, a partir de donde pueda dibujarse un criterio útil para el presente estudio.

Al respecto, se cita del Sistema Nacional de Salud:

“La Ley General de Salud establece que un certificado es la constancia expedida en los términos que establezcan las autoridades sanitarias competentes para la comprobación o información de determinados hechos. Los certificados de nacimiento, defunción y muerte fetal son los dos modelos para certificar los nacimientos y las muertes en nuestro país y estos serán expedidos por profesionales de la medicina o personas autorizadas por la autoridad sanitaria competente.”³⁹

6.1.2.¿Existen programas de difusión específicos que articulen con los sistemas educativos tendientes a la sensibilización sobre derecho a la identidad, tanto focalizados en padres, madres como en docentes y estudiantes?

Del universo de normas, programas y diagnósticos encontrados, no hay mecanismos de participación para docentes, estudiantes, ni cualquier miembro de la sociedad civil. La participación se comprende en una escala intergubernamental, y sólo el Sistema de Salud es el sector involucrado en las operaciones de registro e identidad. No se mencionan las instituciones de educación dentro de los esquemas intergubernamentales, y en tanto, no es posible concebir la participación de asociaciones de padres de familia, administrativos ni docentes del sistema educativo en México.

Como se ha citado, la Secretaría de Educación Pública es miembro del Consejo Nacional de

³⁹ Ver página de la Secretaría de Salud. Cfr <http://dgis.salud.gob.mx/certificados/index.html>

Población, de donde deriva Renapo. En el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Población 2008-2012, vemos que sí hay algunas metas previstas en materia de educación.

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	CONVERGENCIA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012
(...) EXTENDER Y ARRAIGAR UNA SÓLIDA CULTURA DEMOGRÁFICA	FORTALECER LOS ESFUERZOS DE INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN EN POBLACIÓN	EJE 3 OBJETIVO 9 ESTRATEGIA 9.3 EJE 5 OBJETIVO 5 ESTRATEGIA 5.9

Pero no hay información pública que obste sobre reportes o indicadores de cumplimiento de estos objetivos y estrategias. Se requiere de una solicitud particular de información para conocer lo realizado en este rubro.

7.Participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la promoción de la universalización de la inscripción y documentación y el derecho a la identidad

7.1.¿Los organismos de inscripción y documentación cuentan con líneas de acción tendientes a la articulación y acción con organizaciones de la sociedad civil?

De todos los instrumentos normativos de cooperación, programas, etiquetas presupuestales y normas orgánicas o sustantivas, todas relacionadas al registro de nacimientos e identificación, no hay mecanismos de participación ciudadana en ninguna de las fases: problematización, diseño, articulación, ejecución, implementación o evaluación.

Hay registro de ciertos mecanismos de participación. La Secretaría General del CONAPO apoyó la realización del Foro Nacional Las políticas de población en México. Debates y propuestas para el PNP, organizado por la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE) con la participación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y El Colegio de México, en cuyas instalaciones tuvo lugar este evento, en junio de 2007. En la reunión participaron más de 50 ponentes distribuidos en once mesas de trabajo, en las que se abordaron los siguientes temas: migración internacional, envejecimiento, salud reproductiva, educación en población, mercados de trabajo y empleo, familia, pueblos indígenas, efectos del cambio en la estructura por edad, bono demográfico, fecundidad y distribución territorial.

La Secretaría General del CONAPO, como parte de la consulta intergubernamental, convocó a dos reuniones de la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas, en febrero y noviembre de 2007, para analizar el contenido y alcance del PNP con las instancias estatales de planeación demográfica. En coordinación con los Consejos Estatales de Población, y como parte de la consulta ciudadana, durante el mes de septiembre de 2007 se realizaron 28 Foros Estatales de Consulta Ciudadana. El objetivo de los foros fue recoger las demandas y observaciones de la sociedad, el sector público, el sector académico y la sociedad civil expresadas a través de diversos procesos de participación.

Pero estos mecanismos de participación que se acaban de mencionar, son operados desde una perspectiva poblacional, y su estructura gubernamental, como se menciona aquí, radica en el trabajo de CONAPO con los Consejos Estatales de Población, y no así con las Direcciones Generales del Registro Civil, ni con la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración del Registro Nacional de Población.⁴⁰

Por esta razón, los mecanismos de participación, aunque se incluyan en el Plan Nacional de Desarrollo como si fuesen un mismo objetivo, en verdad no trata de mecanismos que impacten sobre el Derecho a la Identidad, tal y como se trata en el presente estudio.

7.1.1. ¿Existen organizaciones de la sociedad civil que se dediquen específicamente a temas vinculados con el derecho a la identidad? ¿Han tenido estas organizaciones contacto y/o participación en los programas detallados en 4.2 o con otras líneas de acción públicas referidas a temas de identificación y documentación?

De todo lo encontrado, no existen políticas públicas en donde la sociedad civil tenga alguna incidencia en el diseño, operación o evaluación de las políticas públicas de registro de nacimiento o de identificación.

Del universo estudiado, todas las políticas se establecen en virtud de programas nacionales, acuerdos entre autoridades estatales y entidades federativas, y el Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil. Existe una Comisión Intersecretarial para la Instrumentación del Programa de Integración Registro Nacional Población.⁴¹

⁴⁰ Ver en el Programa Nacional de Población 2008-2012. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/pnp/PNP_2008_2012.pdf

⁴¹ Norma que da competencia a la Comisión Intersecretarial <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/listDependencia.php?idDep=366&idPoder=1&idGrupo=4&idDepUp=2>

7.2.Evaluación de los sistemas de identificación.

7.2.1.Tras la realización del presente informe ¿Cuáles son, a su criterio, las principales fortalezas del sistema de identificación de su país, considerando tanto la inscripción de nacimientos como el otorgamiento de documentación?

Se pueden describir tres distintas fortalezas, aún desvinculadas, pero que por sí mismas imponen elementos positivos al Derecho a la Identidad.

El primero de ellos consiste en el impulso del Programa Nacional de Modernización del Registro Civil, pues parte de un diagnóstico adecuado del problema, y diseña acciones adecuadas conforme a la competencia de la autoridad coordinadora (Renapo) destina recursos públicos suficientes para garantizar un alto nivel de implementación; e impone condiciones de desempeño para que los estados federados y las oficinas del Registro Civil reciban los recursos públicos. Ante este esquema de condicionamientos para recibir recursos públicos, las instituciones locales tienen que esforzarse por cumplir los estándares de la Ley de Población.

El incentivo económico detallado en el numeral 5.1.2 es un buen mecanismo de incentivación para todas las autoridades estatales y las oficinas del Registro Civil.

El segundo viene de la reciente reforma al artículo 6 de la Constitución federal, la publicación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, y la creación subsecuente del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). Con la creación de esta arquitectura constitucional, legal e institucional, se garantiza un esquema de uso de la información en esquemas adecuados para todas las instituciones públicas.

Con el tiempo, la implementación de este sistema y la gestión de archivos administrativos fomentará la automatización y estructuración de datos relacionados con el Derecho a la Identidad.

El tercer elemento positivo viene también de la reciente reforma al artículo 6 de la Constitución federal, pero en este caso sobre el desarrollo del Derecho a la Información, que incluye el derecho al acceso, rectificación y modificación de los datos personales, y que se extiende a todas las entidades federativas y unidades de gobierno.

Con el desarrollo del Derecho a la Información y los Datos Personales, habrá una reactividad

legislativa e institucional tendiente a la gestión abierta (pero controlada) de los archivos administrativos que obstan en los registros de nacimiento y documentos relacionados con el Derecho a la Identidad.

En caso de consolidar estas tres fortalezas, el esquema del Derecho a la Identidad gozaría de cambios positivos en cuanto a la implementación de políticas, ofrecería mayor certidumbre en los esquemas institucionales de la Federación, y garantizaría de manera directa el Derecho a la Identidad en manos de la ciudadanía mediante la práctica del Derecho a la Información.

7.2.2.¿Cuáles son las principales debilidades del mismo?

La principal debilidad del Derecho a la Identidad consiste en que su arquitectura constitucional, legislativa, política y administrativa, no tiene claridad de principios rectores, y se enfrenta a los problemas típicos de un sistema político federal. Es decir, que no es posible saber si el Derecho a la Identidad, establecido en el artículo 36 de la Constitución federal, puede ser logrado mediante esquemas de cooperación, coordinación o jerarquía centralizada. Al no tener certeza de este esquema, aparecen normas “generales”, de aplicación directa a todas unidades políticas de la República, pero también abundan normas “estatales” que orientan la aplicación del Derecho a la Identidad en jurisdicciones civiles estatales. Dentro de esta confusión, no existe un esquema que garantice el derecho ante las autoridades estatales, aunque éstas tengan la potestad legal; y no existen mecanismos de rendición de cuentas adecuados frente a los incumplimientos al deber o las violaciones al derecho.

Los rangos de aplicación de la Ley General de Población, basados en convenios de tercer nivel, dicen mucho acerca de la imprecisión desde la cual se implementa el Derecho a la Identidad que se reconoce en la Constitución Federal.

7.2.3. Identifique dos “buenas prácticas” orientadas a garantizar el acceso universal a la inscripción de nacimiento y documentación.

El Programa de Modernización del Registro Civil ha generado muy buenos resultados en la captura digital de los registros de nacimiento, alcanzando un 63% del total de los registros de nacimiento en 2009.

Se ha diseñado e implementado el Formato Único del Registro de Población, que se instrumenta a

través del Programa Nacional y los acuerdos firmados entre las autoridades estatales y federales. Este Formato Único ha alcanzado una cobertura del 82%, o decir, que opera en 4158 oficialías del Registro Civil.⁴²

7.2.4.¿Considera que el marco normativo vigente garantiza el acceso universal a la inscripción de nacimiento y a la documentación que acredita identidad para la población?

El marco normativo no sólo obstaculiza el acceso universal a la inscripción de nacimiento, sino que obstaculiza a su vez la cédulación, la relación del nacimiento con el ejercicio de todos los derechos civiles, y muchas otras acciones relacionadas directamente con el Derecho a la Identidad, en donde se destaca el Derecho al acceso, modificación y acuse de datos personales.

Como se cita anteriormente, la enorme diferenciación y distorsión de los requisitos y condiciones para el registro de nacimiento, nos da como marco un severo problema de aplicación del Derecho a la Identidad a lo largo y ancho de cada jurisdicción federativa de la República. Una vez asentado en este complicado cuadro, el manejo de datos personales relacionados con la identidad se incorpora en esquemas de dudosa aplicabilidad y control.

Mediante una evaluación de impacto en la información, denominado PIA, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), determinó muchos riesgos relacionados con la regulación de datos personales, y la lejanía de éstos ante los derechos subjetivos de las personas.⁴³

7.2.5.¿Cómo evalúa la situación del sistema de identificación en relación con el cumplimiento de los estándares y metas fijadas por la OEA? Determine en este caso, dos características o prácticas a ser modificadas en el corto plazo para mejorar el cumplimiento de dichos estándares.

Existen dos grandes observaciones que engloban la necesidad de trabajar los estándares fijados por la OEA en torno al Derecho a la Identidad.

⁴² Ver los resultados del Programa en

http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/POT/fraccionXI/Avances_del_PMIRC_2008_Renapo.pdf

⁴³ Ver en la evaluación del impacto en las políticas de información, que pretende realizar el Gobierno Federal, en donde se incluyan datos biométricos de las personas. Esta evaluación fue elaborada en un oficio de recomendación emitido por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. Cfr. http://www.ifai.org.mx/pdf/proteccion_datos/Recomendacion_SNIP-CEDI-28abril10.pdf

Primera observación: la gobernanza desde el ángulo federal y centralizado.

El sistema de identificación debe incorporarse en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Los datos vitales sobre personas deben desprenderse un tanto de las políticas centralizadas del Poder Ejecutivo Federal. Esto es, que en lugar de pertenecer dentro de las políticas del Poder Ejecutivo estatal y federal. Esto es, que sería recomendable que la regulación de la norma-matriz, la Ley General de Población, habría de incorporarse al SNIEG, y ser administrada desde dicho centro de decisión pública, en lugar de operarse desde un ministerio del Poder Ejecutivo Federal que tiene características de control político.

Para lograr este cambio, se necesita hacer una reforma en la Ley General de Población, en donde se plantee la incorporación del Registro de la Población (como se cita de la Constitución Federal), dentro de un esquema de gobernanza del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Esta reforma a la Ley General de Población, también debe armonizarse con la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de manera que la Secretaría de Gobernación, los gobiernos de los estados, los municipios y las instituciones del Registro Civil, formen parte del Subsistema de Información Demográfica y Social. Sobre este supuesto, el gobierno de la información relacionada con la identidad de las personas habría de inscribirse en el Comité Ejecutivo del Subsistema de Información Demográfica y Social. Así, podríamos comprender un esquema institucional más adecuado, y asimismo, regularse como Comités especiales, y denominando el perfil de producción, integración, conservación y control de la información de manera ordenada, y con claridad en torno a los deberes y obligaciones de cada unidad de estado, institución y ministerio.

El registro de nacimiento y la Ley General de Población se incorporaron al sistema jurídico mexicano en una etapa histórica que no se puede explicar ahora. El sistema nacional de información es de creación reciente, pero no tiene algunas de las características esenciales de gobernanza de los sistemas de información. La Secretaría de Gobernación se encarga de administrar datos personales, de manera tal que rompe con los principios liberales y democráticos con los que se ha forjado el Sistema Nacional de Información. Dicha institución no garantiza confianza, imparcialidad o el uso adecuado de las políticas de identidad.

El artículo 36 de la Constitución, que es el punto nodal del Derecho a la Identidad, no ata al sistema político mexicano al esquema que prevé la Ley General de Población. Esto es, que resulta perfectamente probable modificar dicha Ley, y subsumir las políticas de información a los criterios de imparcialidad y confianza que impone la Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica. Si bien cada una de las dos leyes mencionadas tiene distintos alcances

competenciales y potestativos, también es cierto que la Ley General de Población debe actualizar sus perspectivas desde una perspectiva más actualizada del sistema político mexicano, y de las demandas de cambio que le implican.

Siendo así, la armonización de las políticas poblacionales hacia un horizonte más descentralizado y autónomo, trata de un objetivo posible y probable, que otorgaría mayor certidumbre jurídica en los derechos y obligaciones de los gobiernos estatales, las más de 5-mil oficinas del Registro Civil y las instituciones federales. Esta mayor certidumbre jurídica, implicaría inmediatamente en mejores convenios-marco, en mejores prácticas y mayor margen de rendición de cuentas de todas las instituciones públicas y funcionarios involucrados en las políticas de registro e identidad de las personas.

Segunda observación: operatividad plena del Derecho a los Datos Personales.

Desde el año 2002 empezó un impulso de reformas legislativas, políticas y administrativas tendientes al Derecho a la Información, en donde el componente del Derecho a los Datos Personales forma parte nodal. Se reformó la Constitución Federal, se crearon 33 leyes-base en todas las entidades federativas y la federación. Se crearon instituciones garantes del Derecho a la Información en cada unidad política de la federación, y se ha creado todo un universo de normas, políticas y programas tendientes al Derecho a la Información.

Siendo así, el Derecho a la Identidad zanjado en el artículo 36 de la Constitución, podría y debería ubicarse en los paralelos del Derecho a la Información. Es indispensable que las políticas que involucren datos personales tengan un aparatado o codificación directamente proporcionada al Derecho a la Información de toda la ciudadanía.

Hasta ahora, con la regulación jurídica que encabeza la Secretaría de Gobernación mediante la Ley General de Población, sólo se enfoca en principios de precaución adjudicables exclusivamente a la autoridad, y no se inscriben mecanismos o instrumentos mediante los cuales cualquier ciudadano pueda ejercer su Derecho a la Identidad, o mediante el Derecho a los Datos Personales.

Si ya existe una determinada arquitectura federada, en donde se desarrolla el Derecho a los Datos Personales, es indispensable que el Derecho a la Identidad se armonice con esa tendencia. No existen razones razonables para suponer que el esquema actual, que es extremadamente centralizado, sea adecuado frente al desarrollo del Derecho a la Información.

Por estas razones, es recomendable que se reforme la Ley General de Población, armonizando y

danto potestad al Derecho a los Datos personales que invoca el artículo 6 de la Constitución Federal y toda la legislación relacionada en los estados federativos y la federación. Se han de armonizar los procedimientos de acceso a los datos personales que se inscriben en las leyes de acceso a la información y protección de datos, así como los procedimientos de garantía ante las negativas de la autoridad.

En el mismo sentido, se debe desarrollar conceptual y procesalmente el Derecho a la Identidad a partir de la Ley General de Población, para que cualquier persona pueda ejercer sus prerrogativas desde cualquier rincón del territorio nacional, sin limitarse a las jurisdicciones locales.

7.2.6. Si lo desea, realice aquí los comentarios generales que considere pertinentes y que no estén incluidos en los ítems anteriores

La respuesta a todas las preguntas planteadas en este cuestionario, han implicado un grado de dificultad inusual para este diagnóstico. Pero el problema para responder a las preguntas es directamente proporcional a la complejidad legal, administrativa y política en la que se inscribe el Derecho a la Identidad y las políticas relacionadas con los registros de nacimiento y demás datos y documentación involucrados.

Es prácticamente imposible observar elementos de análisis procedimental del registro de nacimiento en México, puesto que las características legales e institucionales entre un estado federativo y otro marcan diferencias imposibles de compararse. Al menos, se puede decir que no hay cuadros comparativos actuales que muestren la paridad y disparidad de elementos procedimentales en las 32 entidades federativas, lo que nos ofrece un importante problema de análisis para el seguimiento de los estándares internacionales, como el que marca la OEA.

En cuanto a los mecanismos de identificación, existen diversas jurisdicciones y ámbitos materiales de política pública que se entrecruzan, sin nociones de cooperación o coordinación que permitan mirar el tema del Derecho a la Identidad en torno a un mismo campo de análisis. La disparidad conceptual de políticas públicas en materia de Registro de Nacimientos con las Estadísticas Vitales y la Protección de Datos, hace imposible generar una mirada metodológica sostenible sobre el trabajo de registro e identificación, documentación y cedulación de personas.