

# **Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente**

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos  
**Maestría en Política y Gestión Pública**



## **ESTRATEGIAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO UNIVERSAL Y OPORTUNO A LA IDENTIDAD Y EL REGISTRO DE NACIMIENTO UNIVERSAL EN MÉXICO. REPORTE DE EXPERIENCIAS PROFESIONALES ENTRE 2014 A 2018**

---

**TRABAJO RECEPCIONAL** que para obtener el **GRADO** de  
**MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

Presenta: **LIC. LEONARDO MIER BUENO**

Tutor: DR. FERNANDO CORNEJO HERNÁNDEZ

TLAQUEPAQUE, JALISCO. 10 DE JUNIO DE 2023.

## Resumen

El reporte de experiencia profesional analiza el alcance del derecho a la identidad y su materialización, principalmente, a través del registro de nacimiento. Se identifican las barreras legislativas, económicas, administrativas, culturales y geográficas que obstaculizan que las personas ejerzan el derecho a la identidad en igualdad de condiciones, con el propósito de plantear algunas soluciones para superarlas en el ámbito legislativo y de política pública.

El reporte hace un análisis del impacto que tiene la reforma constitucional en materia de derecho a la identidad y las reformas a las leyes estatales que acaecieron para su armonización, pero también de las omisiones legales que impedían garantizar el principio de gratuidad del registro de nacimiento, reflexionando sobre las estrategias jurídicas emprendidas para establecer estándares jurisprudenciales sobre el alcance de este principio.

Posteriormente, se describen las estrategias que se emprendieron para modernizar el registro civil en el ámbito nacional, como: la integración de una base común de información, el acta de nacimiento en línea, la consulta de información en Estados Unidos para mexicoamericanos y el desarrollo del Sistema de Registro de Acontecimientos Basado en Individuos.

Al finalizar, se presenta un modelo de intervención local construido con evidencia sobre su eficacia, eficiencia y pertinencia para abatir el subregistro en las comunidades más alejadas y recónditas del país, donde no sólo se concentra el porcentaje de población que no tiene registro, sino quienes más lo necesitan por sus condiciones de marginación y pobreza. El modelo de intervención integra componentes tecnológicos, mejoras administrativas y un proceso metodológico para el desarrollo de brigadas móviles del registro de nacimiento.

Palabras clave: registro civil, derecho a la identidad, registro de nacimiento, derechos de la niñez, desarrollo, equidad.

## Índice

Resumen.....	2
Introducción .....	5
Planteamiento del problema: Barreras y cuellos de botella para garantizar el derecho a la identidad y el registro de nacimiento .....	8
Contexto.....	8
Estado de la cuestión en 2014.....	9
Barreras que obstaculizan el registro universal y oportuno .....	11
Objetivo .....	17
Pregunta orientadora .....	17
Marco teórico.....	18
Los derechos humanos.....	18
Derechos de la niñez.....	22
Derecho a la identidad .....	25
Marco metodológico .....	30
Capítulo Uno. Hacia la materialización de la reforma constitucional de 2014 para garantizar el derecho a la identidad .....	31
Armonización legislativa en las entidades federativas.....	32
Resistencias legislativas y políticas para el acceso al derecho a la identidad .....	33
Retos para la eliminación de barreras legislativas .....	36
Capítulo dos. La modernización del registro de nacimiento para reducir barreras administrativas y económicas y ejercer el derecho a la identidad.....	38
Principales barreras económicas y administrativas.....	38
Incidencia para un registro estandarizado y acta en línea .....	39
Registro de las personas mexicanoamericanas .....	42
Consolidación del Sistema Integral Registral de Actos Basado en Individuos.....	43
Acercamiento del registro a los hospitales.....	44
Corolario .....	45
Capítulo Tres: Acercando el derecho a la identidad a las personas más vulnerables. Hacia un modelo de intervención local para promover el registro de nacimiento .....	47
Las barreras culturales y geográficas para ejercer el derecho a la identidad .....	47
Estudio nacional de buenas prácticas de registro de niñas y niños .....	49
Difusión de mensajes sobre el derecho a la identidad en radios comunitarias .....	50
Talleres y encuentros con autoridades y actores comunitarios para abatir el subregistro en municipios con baja cobertura. ....	51
El registro de nacimiento en un maletín.....	52
Modelo de intervención local para promover el registro de nacimiento.....	53

Corolario .....	55
A modo de conclusión: avances, retos y perspectivas del derecho a la identidad y el registro de nacimiento con base en mi experiencia profesional.....	57
Referencias bibliográficas.....	61

## Introducción

El presente reporte de experiencia profesional aborda uno de los problemas que afectan a las personas desde su nacimiento y que les obstaculiza ejercer todos sus derechos. El registro de nacimiento es el acto jurídico a través del cual el Estado cumple con la obligación de garantizar a todas las personas el derecho a la identidad, al nombre y a su filiación familiar, cultural y nacional.

La identidad y el registro de nacimiento es un derecho humano reconocido por la Constitución política mexicana, las leyes nacionales y diversos tratados e instrumentos internacionales.

Sin embargo, cuando la existencia de una persona no es registrada se carece de identidad legal y se limitan las posibilidades que tienen de acceder a otros derechos a lo largo de su vida, como el derecho a la protección, a la educación y a la salud, impidiendo la inclusión de las personas en la vida económica, política y cultural del país. El no tener un registro y un acta de nacimiento se convierte así en el primer factor de exclusión y discriminación para que un niño o niña pueda desarrollarse y prosperar.

Contar con un sistema de registro administrativo actualizado y ordenado que integre la totalidad de la población de un país facilita tener datos de diagnóstico sobre la situación demográfica del país a fin de diseñar, planear e implementar políticas públicas pertinentes en materia de desarrollo, educación, salud o empleo.

El reconocimiento estatal de la identidad de las personas es también una medida de protección que previene que niñas y niños puedan ser fácilmente víctimas de trata, sustracción, secuestro o adopciones ilegales y, a la vez, permite llevar a cabo investigaciones policiales o ministeriales para la búsqueda de personas cuando se encuentran desaparecidas o extraviadas.

En resumen, el reconocimiento de la identidad a través del registro de nacimiento es un derecho llave que abre las puertas al desarrollo y a todos los demás derechos y es, en sí mismo, una medida de protección frente a crímenes que pudieran comprometer la integridad de las niñas, niños y adolescentes.

En la última década, México dio pasos agigantados en esta materia: se incorporó en la Constitución mexicana el derecho a la identidad y el registro de nacimiento oportuno y gratuito y en consecuencia se realizaron reformas legislativas en las 32 entidades federativas; se logró integrar una base de datos nacional conformada por los registros administrativos estatales y que cualquier ciudadano pudiera consultarla y acceder a su acta de nacimiento en línea; se fortalecieron las oficialías del registro civil y se instalaron en múltiples clínicas y hospitales para acercar el registro de nacimiento a los lugares donde éstos ocurren y, se diseñó e implementó un modelo probado para registrar a las personas que viven en las comunidades más alejadas y marginadas del país. Con estas estrategias y otras de igual relevancia

el país logró aumentar la cobertura del registro de registro oportuno de nacimiento de 84.6% en 2015 a 89.2% en 2020 y la tasa general de registro de 98.8 a 99.5 (UNICEF, 2021).

Sin embargo, a pesar de los resultados obtenidos persisten brechas importantes para garantizar la cobertura universal del registro de nacimiento que afecta sobre todo a los niños, niñas y adolescentes que viven condiciones de pobreza y marginación social.

Este reporte documenta las experiencias profesionales que UNICEF, a través del equipo de trabajo coordinado por mi persona, realizó entre el 2014 al 2018 para promover el registro de nacimiento en el país con énfasis en reducir las barreras legislativas, económicas, administrativas, geográficas y culturales para avanzar en el acceso universal, gratuito y oportuno del derecho a la identidad y registro de nacimiento.

Para ello se desarrolla un apartado con el planteamiento del problema como sustento para plantear como objetivo del reporte profesional: Sistematizar y analizar los principales avances y lecciones aprendidas en la promoción del derecho a la identidad en el periodo 2014-2018 e identificar los retos existentes para superar las barreras legales, administrativas, económicas, geográficas y culturales para asegurar el acceso universal y oportuno al registro de nacimiento en el país. Seguidamente se establece un marco conceptual centrado en la teoría de los derechos humanos y los derechos de la niñez, así como en el alcance del derecho a la identidad y el registro de nacimiento universal, gratuito y oportuno.

El primer capítulo denominado: *Hacia la materialización de la reforma constitucional de 2014 para garantizar el derecho a la identidad* describe los principales resultados en materia legislativa para incluir la identidad y el registro de nacimiento como un derecho constitucional y llevar a cabo las reformas legislativas necesarias para materializarlo. A la vez, se analizan las principales acciones que se llevaron a cabo para influir en las reformas legislativas y dar asistencia técnica en la armonización de su contenido, como también las acciones de litigio estratégico que se emprendieron para establecer estándares jurisprudenciales sobre el alcance y vigencia de los principios de universalidad, oportunidad y gratuidad que la legislación estatal debía asegurar.

El capítulo dos, intitulado: *La modernización del registro de nacimiento para reducir barreras administrativas y económicas y ejercer el derecho a la identidad*, describe las principales barreras económicas y administrativas asociados a las prácticas procesales del registro de nacimiento, así como los avances que tuvo el país para la innovación del registro civil, lo que seguramente no había ocurrido desde su creación en el siglo XIX, como la integración de una base de datos nacional con los registros administrativos de todas las federativas, accesible para realizar consultas y obtener copia certificada del acta de nacimiento desde cualquier computadora. La contribución de UNICEF se destaca principalmente en el desarrollo del Sistema Integral Registral de Actos Basado en Individuos que

permitió al país contar con un sistema único para sistematizar la información del registro civil en torno al individuo, además de contar con la posibilidad de emplear una versión fuera de línea para llevar a cabo los registros de nacimiento en lugares alejados que no tienen acceso a internet.

El capítulo tres: Acercando el derecho a la identidad a las personas más vulnerables. Hacia un modelo de intervención local para promover el registro de nacimiento se centra en las acciones que realizó UNICEF para reducir las brechas geográficas y culturales que impiden que cientos de miles de personas en las comunidades más alejadas y marginadas del país puedan acceder al registro de nacimiento y a los derechos y programas sociales que trae por añadidura, como: la definición y difusión de mensajes culturalmente pertinentes desde el enfoque de comunicación para el cambio social y de comportamiento; el diseño de un maletín con equipo de cómputo para llevar a cabo los registros de nacimiento en los lugares más remotos, y la realización y sistematización de brigadas del registro civil y otros servicios gubernamentales, integrando un modelo probado y basado en evidencia para elevar las tasas de registro en los lugares donde más se requiere por su grado de marginalidad y subregistro.

Al final se presentan una serie de conclusiones en torno al impacto de las estrategias emprendidas por el equipo de UNICEF para promover el registro de nacimiento en el periodo del reporte, y se reflexiona sobre los retos que aún persisten para asegurar que cada niño o niña que nace en el país acceda de manera inmediata y en igualdad al derecho a la identidad y al registro de su identidad legal.

Como se verá a lo largo del texto, las experiencias profesionales se reportan desde un enfoque de soluciones identificando y desarrollando acciones y recursos concretos para superar los obstáculos y vicisitudes que se presentaron -y en algunos casos se siguen presentando- para materializar el derecho a la identidad. El equipo de trabajo de UNICEF del que fui parte siempre estuvo convencido de la imperiosa necesidad de encontrar e instrumentar soluciones para ofrecer a las niñas y los niños la garantía del cumplimiento de su derecho a la identidad y al registro de nacimiento. Un trabajo que al leerlo expresa el camino y los logros realizados, pero también las principales brechas que aún faltan por atender.

Por último, quiero agradecer el apoyo cotidiano e invaluable de mi familia, mi esposa Isela y mis hijas Aitana y Maia, así como el entusiasmo y respaldo incondicional de mi madre Ceci Bueno para elaborar este reporte de experiencia profesional que, después de 23 años de haber egresado de la maestría, es reflejo de la impronta que he dejado en la protección y promoción de los derechos de la niñez. Agradezco también al equipo de UNICEF, sobre todo a Martín G. Álvarez Gutiérrez, por la oportunidad de compartir misiones profesionales, reflexiones, ideas e innovaciones que son parte de este reporte.

## **Planteamiento del problema: Barreras y cuellos de botella para garantizar el derecho a la identidad y el registro de nacimiento**

### **Contexto**

El derecho a la identidad, a través del registro universal, oportuno y gratuito de nacimientos, es una prerrogativa estratégica para el acceso a todos los derechos y prestaciones sociales de niñas y niños, como la educación y la salud, que además promueve la equidad y contribuye a la disminución de la pobreza y la discriminación.

Este derecho también se relaciona con el reconocimiento jurídico de las personas frente al Estado y, además, sirve para el fortalecimiento de los lazos de pertenencia de las personas con respecto de sus entornos: familiar, comunitario, social y nacional. En contraste, la falta del registro de nacimiento es un claro indicador de exclusión social, asociado a las múltiples privaciones e inequidades en la niñez. Además, el no contar con un registro público del nombre e identidad de una persona facilita que puedan perpetrarse delitos como la trata, el tráfico de personas o su desaparición, sin que pueda contarse con información mínima para llevar a cabo procesos de investigación e identificación de personas.

El cumplimiento, garantía y protección de este derecho es indispensable para generar las condiciones óptimas para el desarrollo de todas las personas, iniciando desde los primeros meses de sus vidas. Por ello, para que niñas y niños puedan ejercer plenamente todos sus derechos, es necesario que el Estado garantice el acceso y ejercicio del derecho a la identidad con criterios de universalidad, oportunidad y gratuidad.

En el periodo 2014 a 2018 que comprende el presente reporte de experiencia profesional, la contribución de UNICEF y de mi persona, como Oficial Nacional de Protección de la Niñez, fueron altamente significativas para avanzar en los ámbitos legislativo y de políticas públicas para que se reconociera el derecho a la identidad y se promoviera en consecuencia que el registro de nacimiento fuera cada vez más universal y gratuito y se realizara con diligencia los primeros años de vida de las niñas y niños.

A continuación se describe algunas de las principales condiciones normativas e institucionales en que se encontraba el derecho a la identidad y el registro de nacimiento en México, realizando un análisis sobre los principales cuellos de botella y determinantes que incidían negativamente en el reconocimiento del derecho a la identidad, el acceso al registro de nacimiento (oferta de servicio), traducido en falta de cobertura y costo, demora y dificultad del procedimiento, y la información y capacidad de los padres para proceder a inscribir a sus hijos de manera oportuna (demanda).



## **Estado de la cuestión en 2014**

Un estudio realizado por INEGI y UNICEF, publicado en 2012 (UNICEF, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012), proporcionó las primeras estimaciones oficiales de la cobertura del registro de nacimiento entre 1999 y 2009. El estudio señaló que el índice general de registro de nacimiento de niñas y niños menores de un año era de 93.4%, con índices en áreas urbanas de hasta 97%, mientras que, en áreas rurales, el 18% de las niñas y niños, casi uno de cada cinco, no eran registrados en su primer año de vida.

El estudio no sólo analizó información desglosada de los 32 estados, sino también de los 2,456 municipios (de aquel entonces), clasificando su grado de cobertura en “muy alto”, “alto”, “medio”, “bajo” y “muy bajo”. Se identificaron 31 municipios en los que menos de 25% de los recién nacidos eran registrados en su primer año de vida y otros 141 municipios cuyo grado de cobertura de registro en el primer año de vida era menor a 50%. Esto fue importante para identificar las inequidades existentes en los estados y en los municipios.

La información desagregada por municipios permitió identificar inequidades que el panorama nacional y estatal invisibilizaba. Por ejemplo, el Estado de Oaxaca se clasificaba en el 11° puesto en términos de su cobertura de registro de niñas y niños menores de un año con 91.9%, pero contaba con 101 municipios en los que menos de la mitad de las niñas y niños eran registrados en su primer año de vida.

El desglose por municipio del registro de nacimiento de niñas y niños menores de un año permitió que cada entidad federativa identificara las áreas de menor cobertura y se pudiera enfocar en ellas mediante acciones prioritarias.

Por nuestra parte, el equipo de trabajo a mi cargo pudo focalizar las intervenciones programáticas para promover el registro de nacimiento en los estados y municipios con mayor necesidad. De esta manera, se priorizaron Chiapas y Guerrero por sus promedios de registro a nivel estatal, que eran de 61.7% y 70%, respectivamente, pero también Oaxaca debido al número de municipios con grado de cobertura bajo.

Este informe a la vez fue un parteaguas para dimensionar la magnitud del problema para que todos los niños y niñas sin distinción pudieran acceder al registro de nacimiento, sea en los centros urbanos o en los lugares más remotos y de difícil acceso de la geografía nacional. Asimismo, constituyó uno de los principales instrumentos de abogacía para incidir en reformas legislativas y desarrollo de políticas públicas para hacer más accesible el registro de nacimiento.

## **Situación normativa e institucional**

En junio de 2014 se llevó a cabo una de las reformas más importantes para promover el registro de nacimiento con la incorporación en el artículo 4º de la Constitución mexicana del derecho a la identidad y el establecimiento de la gratuidad del registro oportuno y de la expedición de la primera acta de nacimiento. Esta reforma estableció criterios comunes para estandarizar los formatos registrales mediante la coordinación del Registro Nacional de Población (RENAPO) e impuso a las entidades federativas la necesidad de modificar su legislación interna, particularmente sus leyes de ingresos, para eliminar los cobros relacionados con el registro de nacimientos.

Si bien la Constitución Política mexicana reconoció el derecho a la identidad para todas las personas, aún persistía -y aún persiste- el enorme reto de alcanzar todas las condiciones necesarias para hacer realidad este derecho y asegurar que todas las personas desde su nacimiento sean registradas.

El sistema federal mexicano basado en la autonomía de las entidades federativas complejizaba más este enorme reto, pues habría que realizar un intenso y perseverante esfuerzo de coordinación y armonización legislativa e institucional en las 32 entidades federativas del país, a sabiendas de que no existe en el sistema federal una norma o política común de aplicación obligatoria que efectivamente lograra la estandarización de la legislación y las políticas institucionales para lograr la cobertura universal del registro de nacimientos.

En la vía de los hechos, existía una disparidad importante entre los estándares normativos de las legislaciones estatales vertidas en los códigos civiles o de familia o en las leyes de ingresos, pero también en las estructuras orgánicas en términos de sus capacidades técnicas, personal y recursos, al igual que multivariados programas públicos con distintos enfoques y coberturas para promover el registro oportuno de nacimiento o abatir el subregistro.

A ello habría que añadir que las Oficinas del Registro Civil han estado históricamente relegadas de los procesos de modernización y fortalecimiento institucional, por lo que sus estructuras operativas eran precarias, y a veces obsoletas, y carecían de recursos suficientes para tener una mayor cobertura en las zonas más alejadas de sus territorios estatales, aunado a que en la mayoría de los estados aún se les considera como instancias recaudatorias de los presupuestos de gobierno.

Por ejemplo, el Estado de Guerrero tenía descentralizada la función registral a los municipios y éstos ni siquiera contaban con una persona de tiempo completo a cargo de llevar a cabo los registros. No se contaban con una base de datos con los registros administrativos estatales por lo que había cientos de miles de registros y actas duplicadas entre un municipio y otro. Oaxaca por su parte centralizaba la función registral en la Dirección Estatal del Registro Civil pero sólo contaba con un par de docenas de funcionarios públicos para cubrir los 570 municipios que lo conforman, y exiguos recursos para realizar jornadas registrales donde más se requería. En cambio, Aguascalientes o Guanajuato contaban con

oficinas robustas, con capacidades técnicas y recursos humanos y económicos suficientes, además de sistemas de información que permitían integrar los registros administrativos de los hospitales con los de las oficinas del registro civil, a fin de identificar a las y los niños que hacía falta por registrar.

A pesar de estas condiciones institucionales, desde la reforma constitucional de 2014, el RENAPO, institución federal encargada de asistir técnicamente a las oficialías y juzgados del Registro Civil de las entidades federativas, había coordinado una estrategia de modernización y estandarización de las oficinas del registro civil en el país, de tal modo que al 2018 había asegurado la interconectividad entre las 32 direcciones del registro civil de los estados, a fin de que se pudiera integrar un sistema de información a nivel nacional y que cualquier oficina del registro civil estatal pudiera expedir un acta, independientemente del lugar donde el usuario hubiera realizado su registro.

Sin embargo, la estrategia de modernización y estandarización de los procesos y datos registrales no resolvía el grave problema de accesibilidad del registro de nacimiento, ya sea por su cobertura, costo, dificultad para realizar el trámite o exclusión de determinadas poblaciones, lo que repercutía en altas tasas de registro extemporáneo o de no registro de al menos un millón de niñas y niños en el país en aquel entonces.

Al respecto, subyacía la necesidad de implementar programas y campañas para registrar a niñas y niños de las comunidades más inaccesibles, con bajos índices de desarrollo humano y alta concentración de población indígena. También de realizar acciones de abogacía, incluso de litigio estratégico, para lograr que el registro de nacimiento fuera gratuito para todas las personas en todos los contextos, pues la mayoría de las entidades federativas entre el periodo 2014 a 2018 hacían cobros injustificados por llevar a cabo registros extemporáneos, realizar jornadas registrales fuera de las oficiales o proceder con la inscripción de un niño o niña que nació en el extranjero.

### **Barreras que obstaculizan el registro universal y oportuno**

Con base en la situación descrita y las condiciones legislativas e institucionales, se elaboró un análisis de determinantes y cuellos de botella bajo la metodología Monitoring Results for Equity Systems (UNICEF, 2014), a fin de poder conocer y delimitar el problema y establecer acciones correctivas para ampliar la cobertura y mejorar la universalidad, oportunidad y gratuidad del registro de nacimiento. A continuación, se describe los principales cuellos de botella y acciones correctivas:

**Tabla 1: Principales cuellos de botella y acciones correctivas**

Determinantes	Cuellos de Botella	Impacto de su remoción	Acciones correctivas
---------------	--------------------	------------------------	----------------------

Entorno favorable - Contexto	Normas sociales	El registro civil es aún considerado una oficina recaudatoria.	Medio	Identificar otros incentivos fiscales además del registro civil
		El registro de nacimiento no ha sido prioritario para los gobiernos locales.	Medio	Promover adecuaciones legislativas para implementar la reforma constitucional y la gratuidad del registro.
		No se percibe relevante el registro de nacimiento	Medio	Comunicación social y política para posicionar la identidad y el registro de nacimiento como un derecho
	Legislación y políticas	Marco constitucional común, pero falta armonización legislativa y estandarización institucional.	Medio	Promover las modificaciones legislativas en las entidades federativas.
		Ausencia de política integral e interinstitucional (salud, política social, educación, etc.) en torno al registro de nacimiento	Bajo	Abogacía para vincular al sector salud y al de política social para trabajar en conjunto con RENAPO
		Programas aislados entre los Estados, sin diagnósticos previos y escasos recursos.	Medio	Realización de estudio nacional de buenas prácticas para identificar programas que sirvan de modelo de referencia
		Insuficiente promoción e información sobre el derecho a la identidad.	Medio	Campaña nacional sobre el derecho a la identidad.
	Presupuesto y gasto	Insuficientes recursos y capacidades diferenciadas de las oficinas del registro en los estados.	Bajo	Abogacía para mejorar situación presupuestal de las oficinas del registro en estados prioritarios (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Chihuahua)
		Insuficientes recursos a nivel federal (RENAPO)	Bajo	Acompañamiento a determinaciones del gobierno federal para fortalecer los registros civiles
	Gestión y coordinación	Descoordinación institucional por la ausencia de un órgano rector.	Medio	Acompañamiento a gobierno federal para fortalecer la coordinación entre los registros civiles

Oferta	Servicios (Disponibilidad, calidad, etc.)	Insuficientes oficinas registrales para cubrir el territorio nacional	Bajo	Acompañamiento a estudio de INEGI sobre disposición territorial de oficinas del registro
		Ausencia de modelos de intervención para ser replicados	Medio	Estudio nacional de buenas prácticas para identificar modelos de referencia
		Insuficientes misiones para llegar a poblaciones alejadas	Alto	Modelo de registro de nacimiento en comunidades alejadas y de difícil acceso
	Dotación de personal	Ausencia de capacidad técnica de profesionales del registro, autoridades municipales y del sector salud sobre derechos de NNA	Medio	Capacitación a personal del sector salud, del registro civil y autoridades municipales en estados prioritarios (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Chihuahua)
		Formación de parteras sobre importancia del registro y procedimiento	Medio	Capacitación a parteras en estados prioritarios (Chiapas y Oaxaca)
		Insuficiente personal	Bajo	Acompañamiento a determinaciones del gobierno federal para fortalecer los registros civiles
	Equipamiento (materiales y suministros esenciales)	Existen recursos federales para elaborar materiales informativos o entregar insumos, no se distribuyen adecuadamente.	Bajo	Acompañamiento a gobierno federal para fortalecer los registros civiles
		Las oficinas no reciben de gobiernos estatales los suficientes insumos para reproducir las actas de nacimiento	Bajo	Abogacía para mejorar situación presupuestal de las oficinas del registro en estados prioritarios (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Chihuahua)
		Información	No se asegura la adecuada distribución de materiales informativos	Medio
Demanda	Acceso financiero (costes, etc.)	El servicio de registro es legalmente gratuito, pero no se respeta en todas las oficinas del registro. Al igual el costo de traslado es un obstáculo para personas con bajos indicadores de desarrollo.	Alto	Promover la adecuada implementación de la reforma constitucional para asegurar la gratuidad del registro. Implementación de estrategia de comunicación para visibilizar en las

				oficinas registrales la gratuidad del registro
	Prácticas y creencias culturales	Existen poblaciones con bajos indicadores de desarrollo humano en lugares inaccesibles que no se han registrado por generaciones. No se insertan en el sistema de salud y protección social.	Bajo	Abogacía para vincular al sector salud y al de política social para trabajar en conjunto con RENAPO
		En poblaciones rurales es usual la labor de las parteras que no son parte del sistema de salud.	Medio	Capacitación a parteras en estados prioritarios (Chiapas y Oaxaca)
		Desinterés para registrar a sus hijos por desconocimiento de los beneficios de tener una constancia de su existencia.	Alto	Promover la divulgación de la campaña nacional del registro de nacimiento. Relaboración y distribución de materiales informativos en español y lenguas indígenas en estados prioritarios
Fuente: Mier Bueno, Leonardo, 2015.				

Por otra parte, siguiendo el análisis del contexto nacional que realiza el informe “Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México” (UNICEF, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018), se presentan distintas barreras que obstaculizan el registro universal y oportuno de nacimiento. Las barreras identificadas están asociadas al marco legal y estructuras administrativas; a la ubicación geográfica de las personas; a la condición económica de las personas; y a contextos culturales específicos. En consecuencia, los efectos generados por estas barreras se traducen en altos costos asociados al registro, largos viajes para llegar a una oficina de registro, ignorancia sobre la existencia de un proceso de registro, multas por intentos tardíos por registrar a un menor, entre muchos otros.

Las barreras asociadas al marco legal y a las estructuras administrativas se refieren a la complejidad que cada oficina de registro civil puede tener como proceso para el registro de un recién nacido. En algunos casos estas barreras pueden hacer énfasis en la documentación solicitada para proceder con el registro, en otros casos pueden estar asociadas a la infraestructura física para dar atención rápida y eficaz a los usuarios.

Las barreras asociadas a la condición económica de las personas se refieren a los costos directos o indirectos en los que las personas tienen que incurrir para poder registrar a un recién nacido. Estos tipos de costos van desde obtener la documentación requerida por las oficinas de registro civil, costo de actas de nacimiento, el costo de transportación a una oficina de registro civil o recargos por multas o penalizaciones por registros tardíos.

Las barreras asociadas a la ubicación geográfica de las personas se refieren a la dificultad física para tener acceso a una oficina de registro civil.

Las barreras culturales que se asocian a la ignorancia o falta de información en torno a la importancia del registro de un recién nacido; de igual forma a patrones culturales de vida que hacen del registro una acción sin significado alguno para una comunidad.

Antes de 2016, existía la percepción social de que la principal causa de que las personas no registraban a sus hijos era por los constreñimientos culturales de las poblaciones más alejadas y de difícil acceso, con poblaciones mayoritariamente indígenas. Se creía, principalmente por las propias instituciones registrales del país, que las personas de pueblos originarios y comunidades indígenas no apreciaban, o incluso desdeñaban, el acto de registrar a sus hijos, pues supuestamente carecía de propósito para sus costumbres y usos culturales.

La Encuesta Nacional de los Niños, Niñas y Mujeres de 2015 (ENIM) vino a desmentir ese supuesto para reconducir los recursos de las políticas públicas en las principales barreras que impedían atajar la brecha de la cobertura del registro de nacimiento, focalizada en las personas más marginadas y excluidas del país.

La ENIM aportó información cualitativa sobre las razones del no registro de niñas y niños, arrojando que la primera causa está vinculada con la dificultad para contar con los documentos necesarios para realizar el registro de nacimiento, sobre todo cuando éste se realiza de forma extemporánea, es decir, una barrera de índole administrativa. El análisis de resultados de la ENIM da cuenta de que “El cruce de los datos por rango de edad, revela que después del primer año de vida, este obstáculo se intensifica alcanzando a prácticamente uno de cada dos niños y niñas sin registro” (UNICEF, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018, p.24).

La mayoría de las oficinas registrales del país imponían a padres y madres la obtención de documentos adicionales, difíciles de conseguir, cuando el registro era extemporáneo, es decir, cuando el niño ya había cumplido un año o tres años de edad, dependiendo cada entidad federativa, lo que afectaba principalmente a las poblaciones ya de por sí marginadas, alejadas y muchas veces en condiciones de pobreza.

La segunda causa más frecuente conforme el informe de INEGI y UNICEF era la relacionada con el alto costo del trámite, es decir, una barrera económica íntimamente asociada a la barrera administrativa sobre la complejidad de llevar a cabo el trámite, porque la mayoría de las entidades federativas, además de complejizar el trámite, imponían multas o cobros por llevarse a cabo un registro extemporáneo.

La encuesta evidenció un objetivo perverso de la política pública, pues en lugar de facilitar que todas las personas contaran con su registro de nacimiento, independientemente de la edad en que lo realice, se imponían mayores requisitos y costes que afectaban principalmente a las familias ya de por sí marginadas o en situación de pobreza extrema, que vivían en comunidades alejadas, donde no existían hospitales o donde cualquier costo o traslado adicional, por mínimo que sea, les implicaba la imposibilidad absoluta de ejercer el derecho a la identidad en sí mismo.

Otra barrera para acceder al derecho a la identidad, también referida en la ENIM, es la lejanía de las comunidades de la oficina registral, lo que para muchas personas implica un día o dos de traslado con los respectivos gastos del transporte, lo que a la postre se vuelve también una barrera económica, tanto porque dejarían de percibir los recursos provenientes de la jornada laboral, lo que para porcentajes importantes de la población implica su subsistencia cotidiana, como por el coste de los traslados.

El análisis de los determinantes y cuellos de botella, junto con el de las barreras para acceder al derecho a la identidad y por ende al registro de nacimiento oportuno y gratuito, evidenciaron que la centralidad del problema radica en la prevalencia de barreras o cuellos de botella principalmente de índole económica y subsecuentemente administrativa para acceder al registro de nacimiento.

En ese sentido, las estrategias de asistencia técnica y abogacía coordinadas por mi persona y mi equipo de trabajo para promover el registro de nacimientos se centraron en aquellas que tuvieron un criterio de universalidad y no discriminación, principalmente económico, respecto de las personas beneficiarias de las medidas, como el asegurar que el registro de nacimiento fuera efectivamente gratuito en todos los supuestos, sea extemporáneo, realizado fuera de las instalaciones de la oficialía del Registro Civil o que se esté procediendo a la inscripción de un nacimiento ocurrido fuera de territorio nacional; aquellas que aprovechan estratégicamente los ámbitos de intermediación con las personas potencialmente registrables, como ocurre con la instalación de módulos del registro civil en hospitales y maternidades; y aquellas acciones que contribuyen a reducir las barreras geográficas y que constituyen acciones afirmativas para promover la equidad y superar los obstáculos derivados de la marginación social, como ha ocurrido con las brigadas móviles del registro civil en los municipios con bajos índices de desarrollo humanos y altas poblaciones indígenas.

El análisis de las actividades y resultados que contribuyeron a reducir las anteriores barreras, principalmente las económicas y geográficas en el ámbito local, se analizará también a la luz de los conocimientos adquiridos en la Maestría de Políticas y Gestión Pública en la línea de generación y aplicación de conocimiento de *políticas públicas* con énfasis en la *calidad de la gestión pública en el orden local*.



Con base en lo anterior, se plantean el siguiente objetivo y pregunta a resolver para la elaboración del reporte de experiencia profesional.

### **Objetivo**

Sistematizar y analizar los principales avances y lecciones aprendidas en la promoción del derecho a la identidad en el periodo 2014-2018 e identificar los retos existentes para superar las barreras legales, administrativas, económicas, geográficas y culturales para asegurar el acceso universal y oportuno al registro de nacimiento en el país.

### **Pregunta orientadora**

¿Cuáles son los principales avances y lecciones aprendidas en la promoción del derecho a la identidad en el periodo 2014-2018, así como los retos que aún existen para superar las barreras legales, administrativas, económicas, geográficas y culturales para asegurar el acceso universal y oportuno al registro de nacimiento en el país?

## Marco teórico

La clarificación de los conceptos en esta materia resulta compleja por cuanto las ciencias sociales no son exactas, y están sujetas a modificaciones de la interacción humana, las culturas, los ambientes sociales, las experiencias y, desde luego, el rumbo elegido por el propio ser humano.

En este sentido, Prats y Fernández (2017), señalan que: “Lo social se caracteriza por su diversidad, complejidad, variabilidad e inmaterialidad. Lo social se ocupa de muchos aspectos de la acción humana y, a su vez, de las relaciones que entre ellos existen y de sus continuas fluctuaciones.” (p. 101).

Las ciencias sociales implican entidades abstractas como valores y culturas. Sus métodos de estudio e investigación no siempre pueden incluir la medición exacta o la experimentación precisa. Su ejercicio resulta el producto de la interacción de personas, instituciones y sociedades.

Es por ello que, el marco conceptual de las ciencias sociales, incluyendo el de las políticas públicas, es amplio y multidimensional, con diferentes enfoques de análisis. Y esta diatriba enriquece el proceso, pues del debate se obtienen mejores acercamientos a la comprensión y vigencia de las palabras.

Para efectos de este trabajo, se presentarán algunos conceptos clave como referencia al análisis de la experiencia profesional que se abordará en torno al enfoque de los derechos humanos y los derechos de la infancia y la relevancia del derecho a la identidad y el registro universal y oportuno de nacimiento. No se trata de ser exhaustivos en los conceptos que puede contener este reporte, ni tampoco agotar el debate que puede existir sobre cada uno, sino ofrecer al lector un esbozo sobre la terminología empleada para que pueda acotar el marco de análisis y entender mejor la trascendencia de la experiencia que se reporta.

### **Los derechos humanos**

Hablar de derechos humanos o derechos fundamentales conlleva exponer y comprender los diferentes conceptos y aproximaciones que se han escrito por diversos académicos, filósofos, juristas u otros especialistas, en el ámbito de la teoría o de la aplicación jurisdiccional de la doctrina de los derechos humanos, cuyo debate permanece vigente y en constante evolución. He aquí el antecedente.

Conscientes de la evolución que los derechos humanos han tenido, tanto en su aplicación como en su concepto, para efectos de este trabajo, se entenderán que los derechos humanos son un conjunto de normas que exige a los estados, a través de sus gobiernos, que hagan determinadas cosas, pero también les impide hacer otras en aras de proteger la dignidad de todas las personas, respetar su autonomía moral y asegurar su desarrollo. Las personas también tienen responsabilidades; así como hacen valer sus derechos, deben respetar los derechos de los demás. En alusión a uno de los principales postulados de

Emmanuel Kant: “Ningún gobierno, grupo o persona individual tiene derecho a llevar a cabo ningún acto que vulnere los derechos de los demás” (UNICEF, S.F. -a-).

Pedro Nikken (1994) señala que “La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado” (p.1), y también señala que: “La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado; derechos que éste, o bien, tiene el deber de respetar y garantizar, o bien, está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización.” (p.1).

En referencia a Carlos Santiago Nino, los derechos humanos se encuentran fundamentados en los principios de la autonomía moral, la inviolabilidad y la dignidad de la persona humana que imponen al Estado el deber de respetar, garantizar o satisfacer las necesidades y prerrogativas que le permiten desarrollarse armónica y dignamente (Nino, 1989).

Han pasado centurias antes de que las sociedades reconocieran -al menos doctrinalmente- que: “todo ser humano, por el hecho de serlo, es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarse lícitamente” (Nikken, 1994, p.2).

Uno de los grandes logros de la humanidad, a través principalmente de los movimientos, órganos y tratados del Sistema de Naciones Unidas es la creación de una normativa integral sobre los derechos humanos al que la mayoría de las naciones se ha adherido y que por lo tanto existe el principio de obligatoriedad de cumplirla, pero también el contenido de esta normativa es un estándar de derechos humanos al que toda persona aspira y abandera como su propia causa, principalmente frente a las arbitrariedades del Estado.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos se convirtieron en el fundamento del derecho, cuando tanto las declaraciones internacionales y las constituciones nacionales establecieron los derechos humanos como base de los sistemas jurídicos. El preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, es categórica al señalar que "la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos equitativos e inalienables de todos los miembros de la familia humana" (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1948, p.1).

Luego los cimientos de este cuerpo normativo se encuentran en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobadas por la Asamblea General en 1945 y 1948, respectivamente. Desde entonces, las Naciones Unidas han ido ampliando el derecho de los derechos humanos a través de distintos tratados, pactos, declaraciones y resoluciones para incluir normas específicas relacionadas con las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las minorías y otros grupos

vulnerables, a quienes se les reconoce derechos que los protegen (Organización de las Naciones Unidas, s.f.).

Luego el derecho internacional de los derechos humanos establece la obligación de los gobiernos a actuar de una manera determinada o abstenerse de emprender ciertas acciones para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o de los grupos.

a. Enfoque basado en derechos humanos

Para UNICEF (2022), el Enfoque Basado en Derechos Humanos o enfoque de derechos es un marco conceptual que orienta las acciones necesarias para cumplir los derechos de las personas. Desde el punto de vista normativo, “este enfoque se basa en las disposiciones y estándares contenidos en los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos” (p.15), y desde el punto de vista operacional plantea que todas las políticas públicas, en cualquier materia, deben respetar, proteger y promover los derechos humanos en las acciones que éstas contemplen pues “su principal preocupación es la concreción o materialización de los derechos humanos, con especial atención a los grupos de la población que son víctimas de la discriminación, desigualdad y exclusión social” (p.5).

Este enfoque, a diferencia del utilitarismo, parte de la noción de que el referente y fin último de las políticas públicas son los derechos humanos y éstas, a su vez, deben instrumentarse procedimentalmente en los derechos humanos. En otras palabras, el enfoque de derechos humanos se opone al principio utilitarista de maximizar los recursos y beneficios de las políticas públicas cuando éstas imponen un sacrificio o una vulneración a los principios de derechos humanos, basados en la dignidad, la inviolabilidad y la autonomía de la persona humana.

El enfoque de derechos humanos reta a llevar a cabo transformaciones sociales a partir del reconocimiento y análisis de las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas del desarrollo, a fin de corregir prácticas discriminatorias y promover la igualdad y el acceso a oportunidades.

b. Características de los derechos humanos

Los derechos humanos son universales e inalienables. En todas partes del mundo, todas las personas tienen derecho a ellos. “Nadie puede renunciar voluntariamente a sus derechos. Y nadie puede arrebatárselos a otra persona” (UNICEF, s. f. -a-, p.1).

Los derechos rigen para todas las personas en todas partes del mundo. Desde luego, son inalienables, pues al ser “propios de todo ser humano, los derechos no pueden ni deben separarse de la persona, por lo tanto, no pueden transferirse o renunciar a ellos bajo ninguna circunstancia” (UNICEF, 2022, p.4).

Uno de los atributos sobre el que descansan las demás características de los derechos humanos es la inviolabilidad; como lo expone Ferrajoli: “ninguna persona, y menos aún una autoridad, puede actuar en contra de los derechos humanos.” (como se citó en UNICEF, 2022, p.4).

Siguiendo con sus características, para Pedro Nikken (1994) los derechos humanos son imprescriptibles, lo que significaría que los derechos humanos no se agotan en el tiempo ni se pierden en determinado momento por no ser ejercidos; son Interdependientes, pues forman parte de un conjunto inseparable entre sí y deben ser ejercidos en su totalidad, pues se afectan unos a otros; son Indivisibles pues los derechos humanos no tienen una jerarquía entre sí, por lo tanto, no pueden priorizarse y menos sacrificar uno de ellos en menoscabo de otro; no son piezas independientes, luego su abordaje debe considerar esta característica. Por ello UNICEF declara: “El cumplimiento de un derecho a menudo depende, total o parcialmente, del cumplimiento de otros derechos. Por ejemplo, el ejercicio efectivo del derecho a la salud puede depender del ejercicio efectivo del derecho a la educación o a la información” (UNICEF, s. f. -a-, p.1).

También los derechos humanos son irreversibles porque todo derecho reconocido formalmente como inherente a la persona humana queda irrevocablemente integrado a la categoría de derechos humanos; y estos derechos no pueden ser derogados o eliminados. Por último, los derechos humanos son progresivos pues al momento de que el poder público les reconoce como tales, no podrían retroceder posteriormente en perjuicio de quienes los ejercen (UNICEF, 2022, p.4).

Los estados y otros garantes de derechos deben respetar las normas y los principios jurídicos consagrados en los instrumentos de derechos humanos. Cuando no lo hacen, los titulares de derechos que han resultado perjudicados tienen derecho a entablar un proceso ante tribunales competentes, nacionales o internacionales, y otras instancias judiciales, en busca de una reparación apropiada, y de conformidad con las normas y los procedimientos previstos en la ley.

Conforme el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Estado al ratificar los tratados internacionales y ser parte del derecho internacional de los derechos humanos tiene la obligación de respetarlos lo que “significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos” (ACNUDH, s.f.); de protegerlos lo que “exige que los Estados protejan a las personas y a los grupos contra las violaciones de derechos humanos” (ACNUDH, s.f.), y de cumplirlos lo que “supone que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos”. (ACNUDH, s.f.)

## **Derechos de la niñez**

Los niños, niñas y adolescentes tienen los mismos derechos humanos generales que los adultos, y también derechos específicos derivados de sus necesidades especiales. Los niños y las niñas son seres humanos y titulares de sus propios derechos. Por ello la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), establece los derechos que es preciso convertir en realidad para que las personas menores de 18 años puedan desarrollar todo su potencial.

Es así que la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) ofrece una visión del niño como individuo y como miembro de una familia y una comunidad, con derechos y responsabilidades apropiados para su edad y su etapa de desarrollo. Al reconocer los derechos de la infancia de esta manera, la Convención concibe al niño como un ser integral. (UNICEF s.f. -c-, p.1)

A partir de la reforma de 2011, también la Constitución política mexicana establece en su artículo 4° que las niñas, los niños y las y los adolescentes son sujetos de derechos y están protegidos por los tratados internacionales, pero además gozan de una protección especial de sus derechos humanos por parte del Estado mexicano (Congreso de la Unión, 1917).

De conformidad con el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes son niñas y niños los menores de 12 años, y adolescentes las personas de entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014, p.5). Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales y en las demás leyes aplicables, especialmente en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual establece en su artículo 13, de manera enunciativa y no limitativa los siguientes derechos (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014, p.7 y 8):

- Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;
- Derecho de prioridad;
- Derecho a la identidad;
- Derecho a vivir en familia;
- Derecho a la igualdad sustantiva;
- Derecho a no ser discriminado;
- Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;
- Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal;
- Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;
- Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
- Derecho a la educación;

- Derecho al descanso y al esparcimiento;
- Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;
- Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información;
- Derecho de participación;
- Derecho de asociación y reunión;
- Derecho a la intimidad;
- Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;
- Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y
- Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet.

a. Principios de los derechos de la niñez

i. Interés superior de la niñez

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) en su artículo 3, establece que en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos concernientes a los niños considerarse primordialmente el interés superior del niño (p.1).

Conforme la Observación General N°14 del Comité sobre los Derechos del Niño (Comité de Derechos del Niño, 2013) el principio del interés superior de la niñez tiene tres dimensiones: (i) es un derecho sustantivo, pues es el “derecho del niño que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta para tomar una decisión sobre una cuestión debatida” (p.4), y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños o a los niños en general; es (ii) un principio jurídico interpretativo fundamental porque “si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño” (p.4), y es (iii) una norma de procedimiento ya que “siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una evaluación y determinación de su interés superior” (p.4), es decir, realizar una estimación de posibles repercusiones positivas o negativas de la decisión para los derechos del niño.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el interés superior de la niñez es una premisa fundamental que todos los entes de Estado, pero también los adultos responsables de su cuidado, deben atender al momento de interpretar, integrar y aplicar cualquier norma, política o decisión que afecte o beneficie a la niñez y adolescencia, por lo que constituye “un límite a la discrecionalidad de las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con los niños, de manera que se reconocen

a éste tanto los derechos humanos básicos como los que sean propios de su condición de niño”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2002, p.16).

El interés superior de la niñez cobra tal relevancia que si bien reconoce el derecho de cuidado de los padres o cuidadores, impone la obligación de que éste se realice conforme los derechos fundamentales de la niñez de tal modo que las personas cuidadores tienen impedido y el Estado puede actuar en consecuencia de realizar actos o medidas que atenten o contravengan los derechos de la niñez establecidos en las leyes nacionales y tratados internacionales, como el derecho a la educación, a la salud o a la identidad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2002).

#### ii. Autonomía progresiva

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “La autonomía progresiva puede ser concebida como un principio que habilita las decisiones que las niñas, niños y adolescentes pueden tomar por sí solas.” (SCJN, s.f.). Los niños, niñas y adolescentes son personas sujetas de derechos y, por tanto, que pueden ejercer éstos de manera libre y autónoma, no obstante, ese ejercicio se realiza de manera progresiva en medida de su grado de desarrollo y madurez. Así “puede decirse que a mayor nivel de autonomía tienen los niños, niñas y adolescentes, más independencia en el ejercicio de sus derechos y menos asistencia de sus representantes legales” (p.1). Pero para ello es menester que el Estado cumpla con lo inscrito en los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

#### iii. Participación

De acuerdo con UNICEF (s.f. -b-), es de suma importancia el reconocer el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos que, en conformidad a la Convención sobre los Derechos del Niño, implica garantizar su participación en las decisiones que les afectan (p.1). Una garantía que significa una transformación al reconocerlos como sujetos activos de derecho; ya no son simplemente receptores pasivos de la protección de las personas adultas, sino que se les reconoce el derecho, la capacidad, la titularidad y la agencia para influir en temas relevantes para sus vidas acorde a su dignidad.

Para que niños y niñas hagan efectivo su derecho a participar deben ser atendidos “otros derechos incorporados en la Convención de los Derechos del Niño, entre ellos, la libertad de expresión, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, libertad de asociación; y acceso a la información” (UNICEF, s.f. -b-, p.2). Estos derechos son condiciones para que los niñas, niños y adolescentes puedan efectivamente expresar opiniones, hacer que se tomen en serio sus perspectivas, así como que logren influir en los asuntos que les conciernen.



Esto conlleva a la conciencia social y política de la transformación que se debe llevar a cabo en la forma de entender a la infancia y la adolescencia, ya que su debido ejercicio es una expresión práctica de su calidad de sujetos activos de derecho. Conforme UNICEF:

Este enfoque permite alejarse de las lógicas *adultocéntricas* existentes en la sociedad y en el discurso público, que limita el acceso y las oportunidades para la participación significativa de niños, niñas y adolescentes en distintos espacios en los que deben ser escuchados y tratados con respeto por parte de las personas adultas, perpetuando una visión tutelar de los mismos como objetos de protección y propiedad de los adultos que les rodean. (UNICEF, s.f. -b-, p.2)

A este respecto, un artículo de Mónica Rojas, de la Universidad de Ecuador, describe el fenómeno de la siguiente manera: “Se normaliza el pensar que un niño es inferior a un adulto, que un niño es un ser incompleto e incapaz de pensar, sentir y tomar decisiones, y que la fragilidad, la debilidad y la vulnerabilidad del niño y del adolescente se asocian al orden natural” (Rojas, M, 2018, p.9). Y continúa diciendo que esta mirada adultocéntrica se aprende y se sostiene a través de las principales instituciones sociales de la humanidad, como la familia, la escuela, el Estado y la iglesia (Rojas, M, 2018).

### **Derecho a la identidad**

El Diccionario de Real Academia Española (RAE, s.f.) refiere que identidad sería la: “Cualidad de idéntico; conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás; consciencia que una persona tiene de ser ella misma y distinta a las demás. Hecho de ser alguien o algo el mismo que se supone o se busca.”

La Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Organización de los Estados Americanos (Organización de los Estados Americanos, s.f.) ofrece una definición sobre el derecho a la identidad a la que este trabajo recurre:

Tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en la doctrina escrita sobre el tema, todavía no existe una visión unitaria sobre la definición del derecho a la identidad. En algunas constituciones se le considera como un derecho autónomo, interdependiente o inmanente de otros, como el derecho a ser registrado, el derecho al nombre, el derecho a la nacionalidad, y el derecho a la personalidad jurídica. (p.4)

Y se considera que este derecho incluye una cadena progresiva e interdependiente de otros derechos relacionados, como los derechos económicos, sociales y culturales.

En otras palabras:

El ejercicio del derecho a la identidad es indisociable de un registro y de un sistema nacional efectivo, accesible y universal que permita proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su identidad, tomando en cuenta de forma particular que el derecho a la identidad es tanto un derecho en sí mismo como de un derecho que es esencial como medio para el ejercicio de otros derechos de naturaleza política, económica, social y cultural. (Registro Nacional de Población e Identificación Personal, 2011, p. 100)

Siendo un derecho, los estados tienen la obligación de tomar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho a la identidad y los derechos asociados al nombre, la nacionalidad y a la familia.

El Registro Nacional de Población e Identidad en México (s.f.), señala que:

El derecho al nombre propio, a la personalidad jurídica, a la nacionalidad y por ende a la identidad, constituye el derecho primigenio que se convierte de manera automática en la llave de acceso a otros derechos esenciales como el derecho a la salud, a la educación, a la protección y a la inclusión en la vida económica, cultural y política del país para cualquier persona. (p.1)

El derecho a la identidad permite a niñas, niños y adolescentes acceder a otra serie de derechos, servicios y programas públicos, por lo que puede decirse que es un derecho a modo de umbral que abre la puerta a otros derechos y oportunidades y que, además, hace a las personas visibles al reconocerse públicamente su identidad, nombre y pertenencia familiar (UNICEF, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018).

El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, en la contradicción de tesis jurisprudencial 50/2011, afirmó que:

el derecho a la identidad está compuesto por el derecho a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación, pues, si bien la identidad se construye a través de múltiples factores psicológicos y sociales, en términos de derechos, la imagen propia de la persona está determinada en buena medida, por el conocimiento de sus orígenes y su filiación, así como por la identificación que tiene en la sociedad a través de un nombre y una nacionalidad. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, p.2).

a. El registro de nacimiento

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

administrativo de su existencia y personalidad jurídica. La importancia del registro de nacimiento y del derecho a la identidad, principalmente entre la población infantil, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, estriba en que es en su mismo una medida de protección frente a crímenes que pudieran comprometer su integridad, pero también facilita que tengan acceso a otros derechos –como por ejemplo la salud y educación– que se relacionan con el desarrollo integral y la garantía de disfrute de condiciones de vida digna para niñas y niños. (UNICEF, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018)

Es por ello que la falta de registro de nacimiento o que éste se realice de manera tardía es una preocupación constante y por ello una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (CEPAL, UNICEF, 2011):

Esto implica no poder ejercer derechos ciudadanos básicos y enfrentar trabas en el acceso a prestaciones sociales, al sistema de justicia, al reconocimiento como personas en plenitud, al derecho al bienestar, al desarrollo de capacidades, al acceso a empleos productivos y a la participación política. (p.2)

La ausencia de registro y de un acta o documento que lo acredite tiene un fuerte impacto en la discriminación desde el nacimiento y que puede prologarse el resto de su vida. La ausencia de registro de nacimiento restringirá sus posibilidades de desarrollo y disfrute de sus derechos. Es posible que, si tiene suerte, sea beneficiario de servicios de salud o algún otro servicio, pero no será registrada su situación, datos personales y características para dar seguimiento a sus necesidades, además de que no tendrá personalidad jurídica, ni podrá votar. Carecerá de capacidad para tener propiedades o heredar. No podrá beneficiarse de programas sociales y estará mucho más expuesto a abusos como la trata de personas y la explotación sexual y laboral.

El Registro Civil de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas, 2022) considera que el derecho a la identidad se satisface cuando existe un sistema de registro continuo, permanente, obligatorio y universal de los acontecimientos (nacimientos, muertes, matrimonio, divorcio, legitimización y reconocimiento) y características de eventos vitales relacionados a la población de un país.

Para UNICEF, el registro de nacimiento “es el acto jurídico de asentar por primera vez, ante cualquier instancia del registro civil, el nacimiento de una persona ocurrido en territorio nacional o bien en el extranjero cuando tenga filiación con padre o madre mexicana” (UNICEF- INEGI, 2018, p.7). Una premisa que debería cumplirse y a la que deben estar abocados todos los esfuerzos de los estados, como el mexicano, es lograr que la totalidad de la población cuente con su registro de nacimientos de manera oportuna, es decir, antes del primer año de vida, y que este esfuerzo sea continuo y sistemático para no dejar a nadie atrás, especialmente las personas más vulnerables y marginadas.

El registro civil y el derecho a la identidad ha sido de relevancia absoluta para el pleno ejercicio de los derechos humanos, es por ello que la Organización de Estados Americanos expuso:

El derecho a la identidad, por ser fundamento de los demás derechos, así como por su carácter tanto individual como colectivo, requiere de un tratamiento permanente (no limitado a campañas temporales de registro), integral (no limitado a las estadísticas vitales, sino a otros servicios), y colectivo (tomando en cuenta los derechos de los pueblos originarios y de las distintas etnias). (Organización de los Estados Americanos, 2011, p.3)

#### b. Igualdad, universalidad y no discriminación

La Constitución política mexicana (Congreso de la Unión, 1917), en su artículo 1, reconoce los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Igualmente, todos los tratados de derechos humanos reconocen los principios de igualdad, universalidad y no discriminación como fundamento para el acceso de todos los derechos para todos, independientemente de la condición racial, política, social, cultural, sexual, religiosa o de cualquier otra índole de las personas titulares de derechos. Incluso, el artículo 1º constitucional prohíbe expresamente toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Esto cobra relevancia al momento de materializar el derecho a la identidad, a través de políticas públicas que aseguren el acceso igualitario y sin restricciones al registro oportuno de nacimiento, a pesar de que para llegar a los más vulnerables y marginados sea necesario invertir mayores recursos para lograrlo y atajar las brechas de desigualdad para lograr la universalidad del derecho.

También los principios de igualdad, universalidad y no discriminación son relevantes al momento de asegurar que niñas, niños y adolescentes en situaciones excepcionales tengan acceso al registro de nacimiento y prevalezca el acceso a sus derechos frente a cualquier otra consideración o medida de índole administrativa o incluso legal. Es el caso de los niños apátridas, refugiados o en situación de movilidad humana quienes a pasar del estatus migratorio en el que se encuentren, los estados están conminados a garantizar que prevalezca el acceso al derecho a la identidad. (UNICEF, 2002)

#### c. Gratuidad

En cuanto a la gratuidad del registro de nacimiento, el Tribunal del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2018 (2019, p.1) señaló que:

La gratuidad del registro de nacimiento debe entenderse como una prerrogativa universal, de accesibilidad directa e inmediata, en la que no puede tolerarse el cobro de algún concepto por

la ejecución de un acto que, en el fondo, constituye una obligación de garantía del Estado.” Es así que la violación del derecho a la identidad, por no garantizar la gratuidad del registro de nacimiento, propicia la falta de inscripción en el registro civil, con lo que además se vulnera los derechos al nombre y la nacionalidad, al igual que los derivados de la filiación, la personalidad jurídica, la seguridad social, la educación, la política, la cultura, entre otros.

Lo anterior significa que, para asegurar el acceso igualitario y universal del registro de nacimiento, es necesario remover cualquier restricción económica o cobro para llevarlo a cabo, como sucedería con el acceso a cualquier otro derecho como a la salud o la educación. Como se verá en el desarrollo del reporte, la eliminación de las barreras económicas para asegurar la gratuidad del registro de nacimiento es una prerrogativa fundamental que los gobiernos no están asegurando porque existen cobros injustificados por diversos supuestos en que se lleva a cabo el registro, como realizarlo de manera tardía, en un lugar distinto a la oficialía del Registro Civil o cuando se registra el nacimiento de una persona nacional pero que nace en el extranjero.

#### d. Oportunidad e inmediatez

El derecho a la identidad se perfecciona cuando además de asegurar la universalidad y gratuidad del registro de nacimiento, se lleva a cabo de manera oportuna. No hay un criterio unívoco sobre el tiempo en que se considera que el registro es oportuno, pues los estados o, incluso, los gobiernos locales, pueden tener distintas disposiciones sobre lo que consideran un registro oportuno. Sin embargo, existe el consenso de que el registro oportuno es aquel que se lleva a cabo sin dilación o lo más inmediato posible. El concepto de oportunidad está íntimamente relacionado con el de inmediatez que apunta a que el registro de nacimiento no sólo se lleva a cabo de manera inmediata en tiempo, sino que haya condiciones para que se realice lo más adyacente o cerca posible de donde ocurrió el nacimiento. Así, por ejemplo, se cumple el criterio de inmediatez y oportunidad cuando el registro de nacimiento se lleva a cabo en un hospital antes de que la persona gestante sea dada de alta.

Al respecto, el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que un niño deberá ser registrado: “inmediatamente después de su nacimiento”, expresión que implica urgencia y la necesidad de actuar en un lapso razonablemente breve. (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1989, p.3)

## Marco metodológico

El reporte de experiencia profesional para obtener el grado de Maestría en Política y Gestión Pública pretende responder a la siguiente pregunta, conforme el planteamiento del problema descrito: ¿Cuáles son los principales avances y lecciones aprendidas en la promoción del derecho a la identidad en el periodo 2014-2018, así como los retos que aún existen para superar las barreras legales, administrativas, económicas, geográficas y culturales para asegurar el acceso universal y oportuno al registro de nacimiento en el país?

Para realizar el análisis se empleó un método de investigación descriptivo y posteriormente deductivo-inductivo para obtener conclusiones y lecciones aprendidas sobre los capítulos abordados.

El tipo de investigación fue documental, a través de la identificación y sistematización de (i) documentos internos de trabajo, como: minutas, propuestas de trabajo, notas de análisis, reportes internos de resultados, informes a donantes, presentaciones, etc.; (ii) documentos públicos que se elaboraron por el equipo de UNICEF, consistentes en: estudios e informes de situación, boletines estadísticos y de opinión y publicaciones de internet y, (iii) documentos públicos producidos por otros actores como boletines, publicaciones en internet, programas, documentos oficiales de gobierno, leyes y reglamentos y sentencias. Los documentos más relevantes son descritos en el cuerpo del reporte y cuentan con un enlace para poderlos visualizar. Por supuesto que también se empleó la memoria y la interpretación subjetiva de los hechos de quien escribe para describir y analizar lo sucedido en el periodo del reporte de experiencia profesional que abarca los años 2014 a 2018.

Como forma de aproximación epistemológica se decidió dividir el reporte conforme las experiencias profesionales vinculadas con la remoción de las principales barreras que impiden ejercer plenamente el derecho a la identidad. Si bien cada capítulo tiene un orden cronológico, no necesariamente el desarrollo del reporte en su conjunto responde a una consecución encadenada entre uno y otro capítulo, pues algunas estrategias divididas en distintos capítulos sucedieron al mismo tiempo.

## Capítulo Uno. Hacia la materialización de la reforma constitucional de 2014 para garantizar el derecho a la identidad

Desde 2010, UNICEF México había iniciado una alianza con actores de la sociedad civil para promover una reforma constitucional que incluyera el derecho a la identidad y la inscripción gratuita de los nacimientos, lo que tendría un efecto vinculante en las normas subnacionales. Sin embargo, la propuesta legislativa no se priorizó para su aprobación antes de que concluyera legislatura. Fue hasta el 9 de abril de 2014 que ambas cámaras legislativas, el Senado primero y después la Cámara de Diputados, aprobaron la reforma al artículo 4° de la Constitución Política mexicana para asegurar la vigencia del derecho a la identidad universal, oportuno y gratuito. El dictamen establecía que: “Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento” (Congreso de la Unión, 1917, p. 3).

La reforma establecía en el artículo Segundo Transitorio (DOF, 17/06/2014) que, a partir de la entrada en vigor del decreto, las legislaturas de los estados y en ese entonces la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dispondrían de seis meses para establecer en sus códigos fiscales o financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento o por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento. Con esta reforma, el país dio normativamente pasos agigantados para que las autoridades registraran de forma inmediata a las y los recién nacidos, es decir, en los primeros seis meses de vida, pero además que el registro de nacimiento y la copia certificada de la primera acta se expidiera gratuitamente para todas las personas.

Si bien, la reforma constitucional constituyó el reconocimiento de la sociedad mexicana de que el derecho a la identidad es una de las prerrogativas fundamentales de todas las personas, especialmente de las niñas y niños, significó para los Gobiernos de las entidades federativas una pérdida en su capacidad de recaudación de derechos, impuestos o contribuciones, pues los derechos que recaudaba el Registro Civil por la serie de actos registrales -registro de nacimiento, modificación de actas, reconocimiento de hijos, adopciones, matrimonios, divorcios y defunciones-, especialmente por el registro de nacimiento, era uno de los principales ingresos públicos que recibían los gobiernos estatales. Un ingreso público que no se encontraba condicionado, ni dependía de reglas de operación, de modo que el empleo de los recursos tenía una amplia discrecionalidad.

Por ello, la *vacatio legis* de 6 meses que estableció la Constitución Política mexicana para que los Congresos de las entidades federativas adecuaran su legislación para el registro de nacimiento y la primera acta fueran gratuitos generó resistencias.

## Armonización legislativa en las entidades federativas

Una de las primeras batallas para promover la gratuidad e inmediatez del registro se había ganado con la reforma constitucional, pero el camino para materializar la gratuidad e inmediatez del registro y el acta de nacimiento en todas las entidades federativas era aún largo y sinuoso. La armonización constitucional implicaba reformar todos los códigos civiles, o de familia, las leyes estatales de derechos de la niñez, las leyes de ingresos o de hacienda e, idealmente, las constituciones políticas de las 32 entidades federativas. La omisión en realizar las reformas legislativas a estas leyes implicaría que los efectos de la reforma constitucional no tuvieran el alcance en la garantía del derecho a la identidad, limitando los principios de universalidad, gratuidad o inmediatez. Por ejemplo, si algunos estados sólo reformaban su respectiva ley de derechos de la infancia, pero no el código civil, podría asumirse que el derecho a la identidad se encontraba establecido localmente en la legislación, pero no las condiciones jurídicas para que se materialice en cada caso concreto, porque el juez o el oficial del registro argumentaría desde una interpretación restrictiva de derechos humanos que la legislación específica, como el código civil, no lo especifica y ellos están compelidos a actuar en el marco de lo que expresamente establece la norma. Igualmente, si se reformaban la ley de derechos de la niñez y el código civil, pero no la ley de hacienda, no se podría asegurar que efectivamente el registro de nacimiento y la primera acta fueran gratuitos al momento de que cada caso fuera tramitado en las oficinas recaudatorias o de finanzas.

Por otra parte, no sólo había que asegurar en aquel entonces que se reformaran las tres leyes locales mencionadas, sino que el contenido de las reformas legislativas asegurara el reconocimiento de todas las dimensiones del derecho a la identidad, es decir, que se garantizara la gratuidad, universalidad e inmediatez del registro de nacimiento y de la expedición de la primera acta en todos los supuestos y circunstancias.

Los procesos legislativos para alcanzar el primero de los retos normativos fueron relativamente tersos. RENAPO, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y UNICEF realizaron acciones de incidencia política y asistencia técnica para promover las reformas legislativas en las entidades federativas. El equipo de UNICEF se concentró en los estados con mayor desigualdad y marginación social, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca; mientras que RENAPO y el SNDIF incidieron política y técnicamente en la inmensa mayoría de las entidades federativas, sobre todo en aquellas gobernadas por partidos afines al gobierno nacional que, a finales de 2014, eran 19 entidades gobernadas por el PRI y 8 por el PAN (Google, Mapa político de México, 27 de noviembre de 2014).

En Chiapas, Guerrero y Oaxaca, el equipo de UNICEF envió cartas a los gobernadores y [presidentes de las mesas directivas de los congresos estatales](#) para promover la armonización legislativa. Adicionalmente, entre octubre de 2014 y marzo de 2015, el suscrito se reunió con el Secretario de



Gobierno y la Directora del Registro Civil de Chiapas, así como con la Presidenta de la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia del Congreso de Guerrero. Además, en octubre de 2014 se remitieron [cartas de la Representante de UNICEF en México a los 31 gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México](#) para animar a realizar las propuestas legislativas en torno a la reforma del artículo 4° constitucional, ofreciendo la asistencia técnica de UNICEF para elaborarlas. Como resultado, el suscrito revisó y dio aportaciones técnicas a los dictámenes de reforma de las reformas legislativas de Baja California Sur, Baja California, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Yucatán, para que éstos respetaran el alcance y contenido de la reforma al artículo 4° constitucional.

En el mismo periodo, realicé un [convenio ad honorem](#) con Hogan Lovells BSTL, una consultoría de incidencia política y litigio, para dar seguimiento a las reformas legales en cada entidad federativa para armonizar la legislación con el nuevo derecho constitucional. [Conforme las fichas de seguimiento](#) que se formularon, la mayoría de las reformas estatales fueron realizadas entre el segundo semestre de 2014 y el segundo semestre de 2015, incluyendo las reformas a las leyes de derechos de la niñez, los códigos civiles y las leyes de ingresos.

### **Resistencias legislativas y políticas para el acceso al derecho a la identidad**

Aunque podría decirse que en 2015 se había alcanzado la meta de realizar las reformas a las leyes de las 32 entidades federativas, la garantía de acceso universal, igualitario y gratuito al derecho a la identidad distaba de ser una realidad. La mayoría de las legislaciones estatales no aseguraban que efectivamente el registro de nacimiento y la entrega de la primera acta fueran gratuitos en todos los supuestos y que, además, fuera accesible para todas las personas, especialmente las más vulnerables que vivían en lugares alejados y de difícil acceso.

Las principales barreras legales que impedían el acceso pleno al derecho a la identidad consistían en la prevalencia de cobros injustificados para acceder al registro de nacimiento, ya sea por razón del tiempo cuando éste se realizaba de manera posterior a un periodo fijado por la legislación para considerar que el registro es “extemporáneo”; ya sea por razón geográfica, porque se realizaba en un lugar distinto al domicilio habitual de los padres, o por razón del estatus migratorio del recién nacido, al haber nacido en otro país e inscribir su nacimiento como nacional mexicano. También, las leyes presentaban omisiones legislativas que a la postre implicaban cobros injustificados para las personas interesadas cuando el acto registral se llevaba en localidades donde no se contaba con oficinas del registro civil, es decir, en las brigadas móviles hacia localidades remotas para que se accediera al servicio del registro civil. Otros cobros injustificados que permanecieron en las legislaciones de algunas entidades federativas fueron por realizar los registros de nacimiento directamente en los hospitales o en los centros penitenciarios.

Pero la principal razón para que estos supuestos permanecieran en las leyes era eminentemente económica, pues al momento de que se estableció la gratuidad del registro y la primera acta de nacimiento en la Constitución, los gobiernos de las entidades federativas vieron amenazada su capacidad de recaudación fiscal al recortarse los derechos que recibirían por llevar a cabo el procedimiento de registro de nacimiento y la expedición de la primera acta. El pago de derechos por el registro de nacimiento, junto con los demás actos del registro civil -correcciones de acta, matrimonios, divorcios, reconocimiento de hijos, adopciones y defunciones- ha generado recursos a las arcas del Estado por años y, a diferencia de otros impuestos, no se encuentra condicionado a que lo recaudado se aplique a determinado propósito, por lo que su manejo discrecional resulta apetecible para cualquier gobierno.

Otra de las razones para mantener las barreras económicas en el acceso al derecho a la identidad era la noción de generar un incentivo para que los padres registraran a sus hijos de manera oportuna, ya que al superarse el periodo establecido por cada legislación se imponía una multa o cobro al considerarse que se estaba llevando a cabo de manera extemporánea. El cobro por registro extemporáneo, aunque permanece en varias legislaciones estatales, en realidad es un incentivo pernicioso que no sólo va en contra del alcance constitucional del derecho a la identidad, sino que en términos del principio de utilidad de la política pública no resulta eficaz para propiciar que los padres registren a sus hijos de manera inmediata. Como se ha descrito en el planteamiento del problema, la ENIM 2015 reveló que el principal problema del no registro o el registro tardío no es que los padres no valoren la importancia que tiene el registro de nacimiento en la vida de sus hijos, sino que no cuentan con los recursos suficientes para llevarlo a cabo, incluyendo el jornal que dejarán de percibir el día hábil en que realicen el trámite, el coste del desplazamiento del padre, la madre y los testigos y, en estos supuestos, la multa que deberán pagar por llevarlo a cabo extemporáneamente.

También, como se ha esbozado, muchas entidades federativas no modificaron las leyes de ingresos o las reglamentarias del registro civil y mantuvieron el cobro de derechos por llevar a cabo la inscripción de una persona de origen mexicana pero que su nacimiento ocurrió en el extranjero, es decir, la inscripción de hijos de padres mexicanos que adquieren esta nacionalidad por *ius sanguini*. En este caso, las entidades federativas han argumentado que la naturaleza de los actos del registro civil es distinta entre la inscripción de un nacimiento ocurrido en el extranjero y el que ocurre en territorio nacional, de tal modo que es válido mantener el cobro de un derecho.

En resumen, los gobiernos de las entidades federativas han tratado hasta la fecha de establecer excepciones en sus respectivas legislaciones para mantener cobros de derechos que les permita tener mayores recursos públicos, pero que van en detrimento de los principios en que se sustentan los derechos humanos y puntualmente el derecho a la identidad.

Debido a lo anterior, en marzo de 2016, acordamos con la Dirección General Jurídica y la Dirección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) iniciar una estrategia de litigio estratégico ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y presentar acciones de inconstitucionalidad sobre las leyes de ingresos de Baja California, Chihuahua, Morelos y San Luis Potosí.

Se llevaron a cabo diversas reuniones y se elaboraron conjuntamente documentos de trabajo para identificar las [principales vulneraciones de las leyes estatales de ingresos](#) que se estarían impugnando, así como para esbozar los principales planteamientos y argumentaciones que contendría el [documento marco de acción de inconstitucionalidad](#).

Esta asociación fue clave para UNICEF para ampliar el alcance del derecho a la identidad porque la CNDH es una de las pocas instituciones con atribuciones legales para presentar acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales frente a leyes que podrían estar vulnerando los derechos humanos. Como resultado, la CNDH interpuso ante la SCJN cuatro acciones de inconstitucionalidad en contra de 17 leyes municipales de Ingresos aprobadas por 4 congresos estatales.

En UNICEF a su vez realizamos un *amicus curiae* (amigo de la corte o amigo del tribunal por su traducción del latín), es decir, un documento que se presenta al tribunal por personas u organizaciones que no son parte de un litigio, pero que ofrecen voluntariamente su opinión frente a algún punto de derecho o elemento a tomar en consideración, a fin de colaborar con la resolución de la materia objeto del proceso judicial. Habitualmente los *amicus curiae* se presentan en juicios en los que se debate el alcance de una libertad o derecho humano debido a la importancia pública de promover un enfoque de derechos. Haciendo uso de este recurso, se elaboró un *amicus curiae* sobre el procedimiento de las cuatro acciones de inconstitucionalidad que interpuso la CNDH. Con este mismo ánimo, [Appleseed y Hogan Lovells BSTL](#), actores de la sociedad civil, se sumaron a esta iniciativa a través de la presentación de un *amicus curiae* independiente, lo que contribuyó a posicionar la importancia del tema ante la SCJN.

La argumentación jurídica de las acciones de inconstitucionalidad y los *amicus curiae* se sustentó en que la inclusión del derecho a la identidad y el registro de nacimiento, en el artículo 4º constitucional, no estableció delimitaciones relativas a la edad de las personas o el periodo en que el acto registral debe llevarse a cabo, precisamente porque “el espíritu de la reforma se ancla en la necesidad social de eliminar las barreras económicas que al día de hoy han impedido a niñas, niños, adolescentes y personas adultas acceder al registro de nacimiento.” (Crowley, 2016, p.5). Se argumentó que el derecho a la identidad, traducido en la gratuidad del registro de nacimiento, no tiene limitaciones etarias o geográficas, como también sucede con la mayoría de los derechos humanos que se sustentan en los principios de universalidad e igualdad. El alcance de este derecho, como política de Estado, cobra mayor

relevancia al momento de confrontar que son las personas que viven en situaciones de vulnerabilidad, que se encuentran en localidades marginadas o que son mayoritariamente indígenas, quienes no cuentan con registro de nacimiento y, paradójicamente, son las que “más necesitan el acceso a servicios públicos y necesidades básicas y, a la vez, tienen mayores obstáculos para contar con garantías para el reconocimiento de su personalidad jurídica” (Crowley, 2016, p.5).

Igualmente se señala que la imposición de cobros o cuotas de derechos a las inscripciones de nacimiento y la expedición de actas de nacimiento que realizan las autoridades del registro civil en las entidades federativas basados en el tiempo o lugar donde se realizó, la edad de la persona registrada, su lugar de nacimiento u otra consideración particular contraviene los principios pro-persona y de igualdad y no discriminación que la propia constitución establece, de modo que se configura un “escenario de inconstitucionalidad respecto de su obligaciones de respeto, promoción, garantía y protección del derecho al nombre, identidad y nacionalidad.” (Crowley, 2016, p.6).

Gracias a estas acciones legales, la [SCJN emitió en noviembre de 2016 cuatro sentencias](#) (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016) con las que declaró inconstitucionales los cobros al registro de nacimiento asociados a la edad de las personas, las multas por realizar registros extemporáneos, los cobros por registros en hospitales y centros penitenciarios, así como los cargos por inscripción de nacimientos de mexicanos ocurridos en el extranjero.

Las acciones de abogacía emprendidas por UNICEF han tenido trascendencia en el tiempo porque se siguen presentando acciones de inconstitucionalidad y las resoluciones de la SCJN siguen reiterando el alcance universal, gratuito e igualitario del derecho a la identidad, como sucedió con la sentencia a la acción de inconstitucionalidad 26/2018 (DOF, s.f.). Un aspecto importante a mencionar es que la reiteración de sentencias de la SCJN en un determinado sentido crea jurisprudencia que es de observancia obligatoria para todos jueces del país, quienes deberán resolver en el mismo sentido que la Suprema Corte cuando se presenten casos similares. Además, se ha generado un precedente jurídico para que los estados armonicen su legislación conforme al artículo 4º de la Constitución Mexicana, que establece expresamente la obligación del Estado de garantizar el derecho a la identidad de forma universal, oportuna y gratuita.

### **Retos para la eliminación de barreras legislativas**

Las reformas legislativas en las entidades federativas tendentes a armonizar la legislación local a la reforma constitucional se realizaron en menos de un año; sin embargo, podría aseverarse que la mayoría de las legislaciones no respondieron satisfactoriamente al alcance del contenido constitucional en materia de derecho a la identidad, pues incluyeron o mantuvieron diversas excepciones legales para continuar realizando cobros injustificados por llevar a cabo el registro de nacimiento.

A pesar de que la SCJN se ha pronunciado en diversas sentencias sobre la inconstitucionalidad de las leyes de ingresos de las entidades federativas, gracias a la abogacía de UNICEF y la CNDH, muchos gobiernos locales cada año continúan vulnerando los principios de universalidad, gratuidad, inmediatez e igualdad al aprobar las leyes anuales de ingresos y mantener excepciones legales para seguir cobrando injustificadamente el registro y la expedición de la primera acta de nacimiento.

Podría decirse que la armonización legislativa para asegurar el pleno acceso al derecho a la identidad es una tarea inacabada. Sin embargo, aunque la oficina de UNICEF no continúa incidiendo en la agenda legislativa, existe ya la argumentación jurídica y las bases legales para que los actores legitimados puedan continuar ampliando el alcance del derecho a la identidad, como lo demuestra la sentencia de 26/2018 de la SCJN.

Las dificultades que se han presentado para garantizar el derecho a la identidad, aunado a las disparidades entre las capacidades y procedimientos de las oficinas del registro civil de las entidades federativas para asegurar la disponibilidad, accesibilidad, eficiencia, eficacia y calidad del servicio de registro de nacimiento han propiciado que recientemente, el 14 de marzo de 2023, la Cámara de Diputados haya aprobado la Ley General de Operación de los Registros Civiles. De aprobarse por el Senado y sancionarse por el presidente de la República, se contará con una ley que establezca las normas, bases y principios que armonicen y homologuen la organización, funcionamiento y procedimientos de los registros civiles en el territorio nacional y en el exterior (Cámara de Diputados, Boletines, marzo 2023).

## **Capítulo dos. La modernización del registro de nacimiento para reducir barreras administrativas y económicas y ejercer el derecho a la identidad**

En el capítulo anterior hemos analizado algunas causas y consecuencias relacionadas con la persistencia de barreras legales que vulneran los principios de universalidad y gratuidad. Barreras que obstaculizan el ejercicio del derecho de registro civil para todos los niños y las niñas; un registro que debería ser en igualdad de condiciones y con independencia a sus condiciones económicas, sociales o geográficas de las personas, as familias y, por ende, de los niños. De la misma manera se realizó un análisis sobre las acciones emprendidas en el ámbito legislativo y judicial para remover estas barreras.

En este capítulo daremos cuenta de las acciones emprendidas en UNICEF para incidir en la eliminación de barreras administrativas y económicas que, igualmente, limitan el acceso pleno al derecho a la identidad y al registro de nacimiento.

Las barreras administrativas y económicas están íntimamente relacionadas con las barreras legislativas, pues es en las leyes y reglamentos estatales donde se establecen los lineamientos para los trámites, requisitos y cobros del registro que, a la postre, pueden traducirse en obstáculos burocráticos y económicos para que las personas puedan acceder al registro de nacimiento.

### **Principales barreras económicas y administrativas**

Como se esbozó anteriormente, en el periodo 2014 a 2018 que abarca este reporte profesional, la mayor parte de las entidades federativas consideraban como registro tardío aquel que ocurría cuando un niño o niña se le registraba después de los 30 días de su nacimiento. En algunos casos hasta los 6 meses se consideraba registro extemporáneo. En varios estados como Guerrero, Colima, Michoacán, Baja California, Yucatán, Zacatecas entre otros, se imponían -y algunos siguen imponiendo- aranceles, multas o procedimientos adicionales, incluso judiciales, cuando un niño no es registrado inmediatamente después de su nacimiento. Es usual, aunque paulatinamente se ha simplificado el trámite, que se requiera que los padres, o incluso al propio beneficiario, inicien un proceso judicial ante un juez civil o familiar para que se dicte una sentencia que obligue a las direcciones del registro civil a inscribir el registro extemporáneo, lo que puede llevar meses o años, además de gastos y costas de un abogado.

En términos de política pública estas medidas no superarían el test de costo-beneficio, o de economía racional, pues si bien se pretende estimular que los padres inscriban a sus hijos con prontitud, en realidad estas políticas representan más barreras para llevar a cabo el registro de nacimiento de manera oportuna, especialmente para quienes ya de por sí se encuentran en condiciones sociales adversas; como es el caso

de las familias que viven en zonas apartadas, insuficientemente cubiertas por los servicios del registro civil, o aquéllas que no pueden pagar los gastos de registro (UNICEF, 2002).

Luego del levantamiento de datos y análisis de la información en la ENIM 2015, se evidenció que la inmensa mayoría de las personas valora en mucho, social y culturalmente, contar con un acta de nacimiento y que son las barreras legislativas, económicas, administrativas y geográficas las que impiden o complejizan llevarlo a cabo. Es claro que las sanciones económica o administrativa, traducida en multas o mayores trámites, respectivamente, en lugar de constituir un incentivo para llevar a cabo el registro oportuno tiene efectos contraproducentes, ya que incide negativamente en la capacidad de los padres y de las propias personas sin registro para contar con su acta de nacimiento.

En el análisis realizado, se presentan evidencias de este mismo resultado negativo con los costos que aún implican los trámites de inserción de extranjería para niños nacidos en el extranjero y de padres mexicanos; altos cobros donde la gratuidad se niega, lo que afecta negativamente a miles de niños y niñas migrantes para obstaculizar que tengan un documento legal de identidad, tanto en el extranjero, como cuando regresan a sus comunidades de origen.

Otra barrera administrativa que afecta el registro son los horarios limitados de las oficinas que ofrecen los servicios públicos de registro y certificación, pues éstas permanecen cerradas los fines de semana y durante días festivos, justo cuando es más probable que las personas puedan desplazarse largas distancias para llevar a sus hijos a registrarse, sin que tengan que perder un día laboral. En este sentido, los padres pierden un día de pago y la oficina les cobra por el registro, doble penalización. Finalmente, el rezago tecnológico en el que se encontraban muchos registros civiles del país ha sido otra de los obstáculos para poder agilizar y automatizar los procesos de registro de nacimiento y expedición del acta de nacimiento.

En el periodo de este reporte de experiencia profesional, se realizaron diversas acciones para remover las barreras administrativas y económicas asociadas con el registro de nacimiento, con mayor o menos participación del equipo de trabajo de UNICEF que quien escribe coordinaba.

### **Incidencia para un registro estandarizado y acta en línea**

Entre 2015 a 2018, UNICEF acompañó técnicamente y colaboró con RENAPO para respaldar y abogar por la estandarización de registro civil, la interconexión de los registros administrativos y la entrega del acta de nacimiento en línea, a través del [Programa de Modernización Integral del Registro Civil \(PMIRC\)](#), lo que sin duda dio los resultados más significativos y estratégicos para la modernización del registro civil en el país.

El estado de la cuestión en ese entonces era complejo: cada dirección del registro civil estatal contaba con sus respectivos formatos de acta, sistemas informativos y registros administrativos, con desigualdades metodológicas e informativas significativas que impedían estandarizar y comunicarse entre un sistema y otro. Incluso, estados como Guerrero contaban con un sistema que dependía de la información que proporcionaran los municipios, a los que estaba asignada la función registral. Este sistema no sólo se encontraba desarticulado, sino que existían miles de registros duplicados o de personas inexistentes.

La falta de coordinación y comunicación entre los registros civiles significaba para el usuario la necesidad de trasladarse hasta la entidad donde había nacido, o en determinados supuestos al municipio donde se llevó a cabo su registro, a fin de obtener una copia certificada de su nacimiento. También para el país significaba la ausencia de un sistema de información sobre la identidad de las personas que fuera confiable, seguro y moderno, pues persistían prácticas verdaderamente anticuadas que impedían compartir la información en el ámbito nacional, además de que existía un sinnúmero de personas con dos o más registros de nacimiento pues, en muchos casos, las personas preferían registrarse nuevamente en otra localidad a tener que viajar a donde se habían registrado originalmente.

Como parte del sistema de distribución de competencias federal, cada proceso de mejora requería el acuerdo de la totalidad de los gobiernos de las entidades federativas mediante la anuencia de sus institucionales registrales. En este periodo se llevaron al menos 6 reuniones del Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil (CONAFREC), órgano operativo, de apoyo y consulta “cuyo fin es el desarrollo y perfeccionamiento de los registros civiles de las treinta y dos entidades federativas del país, para responder a las necesidades del servicio de la población” (Gobierno de México, s.f.), así como múltiples reuniones bilaterales entre el RENAPO y las direcciones estatales del registro civil.

UNICEF fue un aliado clave del RENAPO para respaldar el proceso de modernización del registro civil posicionando en las 6 reuniones del CONAFREC los estándares de derechos humanos de la niñez y promoviendo el convenimiento de las direcciones del registro civil para sumarse a este proceso modernizador.

La homologación del registro de nacimiento implicó que las direcciones de registro civil consensuaran un formato único con información personal sobre el registro, pero que a la vez permitiera la integración de particularidades específicas de la legislación de las entidades federativas. Por ejemplo, el Código Civil de la Ciudad de México ya permitía que los padres pudieran decidir el orden de los apellidos que llevarían sus hijos sin que tuviera que prevalecer el apellido del padre varón como un criterio a priori. También permitía realizar el cambio de nombre en una persona adulta que decidió cambiar de género, sin que su anterior nombre se reflejara en el acta como antecedente. Sin embargo, otros estados más conservadores, como Puebla, Aguascalientes, Colima, entre otros, fueron reacios a estas posibilidades.



Otro de los retos para contar con un formato único y homologar los registros administrativos fue contemplar la opinión y participación de los municipios en los estados cuya función registral dependía de ese orden de gobierno, como el caso de Baja California, Quintana Roo y Baja California Sur. En el caso de Guerrero, UNICEF llevó a cabo reuniones bilaterales con la dirección del registro civil y desarrolló una serie de talleres con la participación de los municipios para promover, entre otros objetivos, la importancia del derecho a la identidad y la necesidad de estandarizar los registros administrativos.

A la par de consensuar con las entidades federativas el formato único de acta de nacimiento, el RENAPO avanzó en revisar y adaptar los sistemas informáticos de registro, de tal manera que se pudiera mantener y actualizar la base de datos estatal, pero a la vez construir una base de datos nacional donde se resguardara la información levantada en cada entidad y que, a la postre, pudiera evitarse la doble o triple inscripción. La intención también era que esta base de datos pudiera consultarse por cualquier persona en un sistema en línea, independiente del lugar donde se encontrara.

Tras avanzar en la interoperabilidad de los sistemas, el siguiente paso fue lograr la anuencia de las oficinas estatales del registro civil para la obtención del acta en línea, es decir, la posibilidad de que cualquier ciudadano en México o en el extranjero pudiera obtener, a través de portal del gobierno nacional, una copia certificada de su acta de nacimiento independientemente de la entidad o municipio donde se hubiera registrado. Este proceso no estuvo exento de dificultades y resistencias pues los gobiernos se oponían a perder el monopolio estatal sobre el costo y trámite para la expedición de las actas de nacimiento, incluyendo la inclusión de criterios sobre la vigencia del documento para trámites estatales pues es un mecanismo en que se obliga a los ciudadanos a pagar una nueva copia pues la mayoría de los trámites exigen que el acta tenga menos de 6 meses de haberse expedido.

UNICEF respaldó al RENAPO para reducir las resistencias de los gobiernos estatales argumentando en reuniones del CONAFREC la necesidad de priorizar los derechos y el interés superior de la niñez a cualquier otro criterio político o económico. Desde una posición más utilitaria, RENAPO logró llegar a acuerdos con las entidades federativas para que se aceptara la expedición en línea del acta de nacimiento pero preservando el costo que cada gobierno estatal estableciera, así como sus respectivos criterios sobre la vigencia del documento para trámites locales, lo que cual si bien permitió avanzar hacia un consenso interinstitucional, no necesariamente es el criterio más garantista del derecho a la identidad pues éste se encuentra supeditado al costo y criterios de vigencia que impongan cada gobierno estatal.

Como resultado de estos procesos se suscribió entre la Secretaría de Gobernación y cada entidad federativa el [Convenio de coordinación y colaboración para implementar la consulta e impresión de](#)

[actas del registro del estado civil de las personas en línea](#), a efecto de conformar la Base de Datos Nacional del Registro Civil (BNDRC), con la información de identidad jurídica de todos los mexicanos.

### **Registro de las personas mexicoamericanas**

Otro de los trabajos al que nuestro equipo se abocó fue el realizado con el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI) para abogar, visibilizar y encontrar soluciones para atender la situación de los niños, niñas y adolescentes nacidos en el extranjero con padres mexicanos que requerían ser registrados en el país, pues las familias migrantes vivían un verdadero calvario administrativo para que las oficialías pudieran inscribirlos.

Por un lado, los registros civiles solicitaban las partidas de nacimiento de Estados Unidos, pero además que estas vinieran traducidas por intérprete oficial y apostilladas, es decir, con un sello del departamento de relaciones exteriores de aquel país, a fin de proceder con la inscripción del nacimiento en México. La mayoría de las familias si bien podía contar con la partida, no podía cubrir los costos para traducirlas y mucho menos realizar el trámite en Estados Unidos para apostillarla cuando ya se encontraba en México, aunado a que un gran porcentaje había sido deportado de Estados Unidos o entrado y salido de manera irregular. Por otro lado, el coste de la inscripción era excesivo -por ejemplo, en el caso de Colima llegaba a \$1,500 -, lo que aumentaba las probabilidades de que las familias no realizaran el trámite y que la mayoría de los niños nacidos en el extranjero no contara con un documento legal para acceder a servicios y derechos en el país, principalmente para acceder a la escuela u obtener el grado de estudios.

Una investigación realizada por IMUMI (2014) denominada: [Propuesta de adecuaciones normativas antidiscriminatorias al registro civil en nacimientos, matrimonios y divorcios](#) documentó la situación y propuso una serie de alternativas para eliminar o al menos reducir las barreras administrativas y económicas en la inscripción del nacimiento de niños bajo esta condición. Con base en esta investigación, IMUMI y UNICEF abogamos para que el RENAPO implementara la Estrategia Binacional *Soy México, Registro de la Población Mexicoamericana*, que permitía verificar electrónicamente la autenticidad de un acta de nacimiento estadounidense, a través de la consulta al Sistema de Verificación Electrónica de Eventos Vitales (EVVE) de la Asociación Nacional de Estadísticas y Sistemas Informáticos de Salud Pública de los Estados Unidos de América (NAPHSIS). (Secretaría de Gobernación, s.f.).

Gracias a estas acciones de abogacía y sobre todo a las gestiones realizadas por el RENAPO con el Gobierno de Estados Unidos fue viable hacer consultas electrónicas a las bases de datos del registro administrativo de NAPHSIS para validar la autenticidad de los documentos, en lugar de emplear los documentos físicos apostillados y las traducciones legales. Entre septiembre de 2016 a septiembre de

2020 se habían realizado casi 90 mil verificaciones de actas de niñas, niños y adolescentes mexicoamericanos (Secretaría de Gobernación, 2020).

### **Consolidación del Sistema Integral Registral de Actos Basado en Individuos**

Gracias a la intensa relación de trabajo con el RENAPO, en agosto de 2017 iniciamos serie de conversaciones en torno al apoyo técnico y económico que podría brindar UNICEF para consolidar un sistema que revolucionaría el registro civil en el país. El [Sistema Integral Registral de Actos Basado en Individuos](#) (SIRABI) es un sistema único de registro que integra las bases de datos de todos los actos registrales de las direcciones estatales del registro civil, es decir, reúne en una sola base de datos los registros administrativos de los actos registrales en función de nacimientos, matrimonios, correcciones de acta, reconocimiento de hijos, adopciones, divorcios y defunciones, pero además permite sistematizar la información y visualizarla por individuo, de tal modo que es posible revisar por cada persona su perfil registral pero también evita y advierte de duplicaciones de actos registrales.

Para dimensionar la trascendencia del SIRABI, antes la documentación se integraba por libros que contenían la información sobre cada acto registral en cada entidad federativa, de tal modo que había 7 bases de datos o, literalmente, 7 libros con registros administrativos que no se comunicaban entre sí en cada Estado y mucho menos entre el resto de las entidades federativas. Esto generaba que se desconociera cual era el estatus civil de una persona o incluso si se encontraba vivo o muerto, pero también permitía que un mismo individuo pudiera llevar a cabo diversos actos registrales en cada entidad, por ejemplo: contraer matrimonio hasta 32 veces.

El SIRABI vino a transformar esta situación, integrando metódicamente la información de los actos registrales por individuo, pero también manteniendo la posibilidad de revisar los registros administrativos por cada acto registral a nivel nacional.

Desde UNICEF identificamos el potencial de SIRABI y en coordinación con el área de tecnología e información nos asociamos con RENAPO para elaborar y publicar términos de referencia y contratar a una empresa consultora especialista que pudiera consolidar el SIRABI, contando con el apoyo del personal técnico de RENAPO y UNICEF.

El proceso se desarrolló conforme los términos de referencia, obteniendo los productos acordados. Una vez desarrollado el sistema informático, el siguiente reto consistió en realizar pruebas de adaptación y configuración en una entidad federativa para testear su funcionamiento. Se escogió el Estado de Hidalgo por su cercanía geográfica a la ciudad de México y su afinidad política con el gobierno federal. Tras un par de pruebas fallidas, el 28 de mayo de 2018 [se levantó la primera acta de nacimiento en el ambiente digital de SIRABI](#).

Concluida esta fase la colaboración de UNICEF terminó, pero RENAPO continuó realizando visitas a cada uno de los estados de la república para instalar y adaptar el SIRABI a los 32 sistemas locales del país.

Para tener un ejemplo sobre el alcance de esta colaboración, a diciembre de 2019, 300,000 niñas y niños pudieron obtener su acta de nacimiento por medio del SIRABI en tan sólo cuatro estados de la República Mexicana (Hidalgo, Jalisco, Nayarit y Nuevo León). (UNICEF, 2020).

Un componente adicional, que para UNICEF fue parte de las negociaciones iniciales de colaboración, fue la necesidad de que el SIRABI contara con una versión *offline* para poder llevar a cabo el registro de nacimiento de niñas, niños y adolescentes en lugares remotos, generalmente marginados, de difícil acceso y sin conectividad. Como lo veremos más adelante, la versión *offline* ha permitido reducir las barreras geográficas pues ahora es posible registrar de manera remota a niños y niñas que viven en zonas rurales y de difícil acceso y que las familias puedan llevarse consigo una copia certificada del acta de nacimiento, en tanto que la información se subirá y convalidará posteriormente en la base de datos estatal y nacional cuando el oficial del registro regresa a las cabecera municipal o se encuentre en algún lugar con conexión de internet para cargar la información.

### **Acercamiento del registro a los hospitales**

La ENIM de 2015, realizada por UNICEF y el Instituto Nacional de Salud Pública, reportó por primera vez información acerca de las causas del no registro de nacimiento en el país. Una de las principales barreras para la inscripción de los nacimientos, según la encuesta, es que 33% de las personas afirman que el trámite es complicado y no saben que documentos se necesitan (UNICEF, Instituto Nacional de Salud Pública, 2016)

También se sabe, conforme [la estadística de nacimientos registrados elaborada por el INEGI](#) (INEGI, septiembre de 2022), que el 88.4% de los partos en el país ocurre en clínicas y hospitales, por lo que si se lograra que las altas medicas estuvieran condicionadas a que las madres registraran civilmente a sus hijos antes de salir del hospital, se aseguraría que cada año casi el 90% de los registros se realizaran de manera inmediata.

Con base en estas estadísticas, en UNICEF nos asociamos con la Fundación IMSS para entregar información pertinente respecto de la importancia y requisitos para llevar a cabo el registro de nacimiento. Se elaboraron 185 mil [cartillas para promover e informar a mujeres embarazadas en clínicas y hospitales del Instituto Mexicano de Seguridad Social](#) (IMSS) sobre los trámites y beneficios del registro oportuno de nacimiento de sus hijas e hijos y la importancia de garantizar desde temprana edad el derecho a la identidad. A fin de acercar esta información de manera oportuna, con el apoyo de la

Fundación IMSS, las cartillas se distribuyeron entre el 2017 y 2018 en 15 clínicas del IMSS de Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo Leon, Puebla, Veracruz, y Yucatán a mujeres que acudieron a citas médicas y que se encontraban próximas a dar a luz.

Esta propuesta se desprendió de los acuerdos de colaboración entre autoridades registrales en el marco del CONAFREC, el sector salud y UNICEF para impulsar buenas prácticas en materia de registro oportuno de nacimiento en contextos relacionados con la atención en salud materno-infantil. Al respecto también es importante anotar que desde UNICEF abogamos y respaldamos la iniciativa del Sistema Nacional DIF y los gobiernos estatales para abrir oficialías del registro civil en clínicas y hospitales, con base en la relevancia estratégica que tiene acercar los servicios registrales a los lugares donde más nacimientos ocurren: los hospitales.

### **Corolario**

En el periodo 2014-2018 el registro civil del país fue parte de un proceso de modernización que posiblemente no había tenido desde su creación, pues pasó de ser un sistema desarticulado e incluso anticuado a un sistema interoperado e integrado a través de una sola base de datos. Incluso, el desarrollo del SIRABI puso al país a la vanguardia en la sistematización e integración de información sobre los actores registrales teniendo a los individuos al centro.

Estos cambios no sólo modernizaron al registro desde dentro, sino que tuvieron un enorme impacto en el ejercicio del derecho a la identidad. Todas las personas, independientemente del lugar donde vivan ahora pueden consultar la base de datos sobre su información registral y obtener de manera inmediata una copia certificada de su acta de nacimiento, eliminando los desplazamientos, los gastos y el tiempo invertido con anterioridad. También cientos de miles de personas se han visto beneficiadas por el programa *Soy México, Registro de la Población Mexicoamericana*, a fin de que las direcciones del registro civil de los estados puedan consultar en NAHPSIS la validez de las partidas de nacimiento de Estados Unidos de los niños, niñas y adolescentes mexicanos que nacieron en ese país.

La instalación de las oficialías en clínicas y hospitales ha sido una estrategia pertinente para asegurar que los niños recién nacidos egresen con su respectivo registro de nacimiento; sin embargo, como veremos más adelante, siempre habrá una brecha en el porcentaje de personas sin registro o con registros extemporáneos que es necesario atajar, aunque el coste y esfuerzos de las políticas públicas sea mucho mayor, porque precisamente se trata de las personas más marginadas que requieren urgentemente ser visibilizadas y beneficiadas de servicios y programas que contribuyan a su inclusión y desarrollo.

UNICEF y quien escribe fueron parte de esta evolución, contribuyendo con acciones de asistencia técnica, abogacía y visibilidad en la modernización del registro civil y la reducción de las barreras administrativas para que el derecho a la identidad se ejerza con mayor plenitud.

## **Capítulo Tres: Acercando el derecho a la identidad a las personas más vulnerables.**

### **Hacia un modelo de intervención local para promover el registro de nacimiento**

Como debería suceder con el ejercicio de cualquier derecho, las medidas que adopte el Estado para promoverlo, protegerlo y garantizarlo en el ámbito legislativo y de políticas públicas deberían tener una consecuencia en la vida de las personas y su capacidad de acceder y ejercer ese derecho, en condiciones de igualdad. Este capítulo tiene como propósito describir las estrategias que UNICEF realizó entre 2014 a 2018 para acercar el registro de nacimiento a las comunidades más alejadas y marginadas, a fin de abatir el subregistro y el registro extemporáneo en el marco de los esfuerzos que en el ámbito legislativo y de políticas públicas se realizaron en este periodo y que se describen en los anteriores capítulos.

Uno de los objetivos principales será documentar las acciones que se realizaron para identificar y remover las barreras culturales y geográficas para acceder al registro de nacimiento y diseñar e implementar un modelo de promoción del registro de nacimiento en comunidades alejadas, de difícil acceso y con bajos índices de desarrollo humano, basado en evidencia, para que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios puedan lograr de manera sistemática que todas y todos los niños cuenten con su registro de nacimiento, sin distinciones sociales, geográficas o culturales.

#### **Las barreras culturales y geográficas para ejercer el derecho a la identidad**

Así como las barreras legislativas, administrativas y económicas obstaculizan el derecho a la identidad, también las barreras asociadas a la cultura, a los usos y costumbres y a la geografía de nuestro país limitan que todas las personas puedan acceder a este derecho en igualdad de oportunidades.

Los factores culturales pueden jugar un papel importante en relación con el registro de nacimiento en el país. En ocasiones la desconfianza, el escepticismo o simplemente la falta de conocimiento de los padres y tutores sobre la necesidad y la importancia del registro de nacimiento pueden ser razones suficientes para que no se lleve a cabo el registro. Igualmente, los usos y costumbres o las barreras lingüísticas también pueden afectar el registro de los nacimientos si los sistemas de registro no son sensibles a ellos.

Las barreras culturales están directamente asociadas a las poblaciones más marginadas y pobres del país y por ende a las que tienen una menor cobertura de nacimiento. Estados como Chiapas, Oaxaca, Puebla o Guerrero con porcentajes mayoritarios de población indígena y bajos índices de desarrollo humano han sido históricamente los estados con menor cobertura del registro de nacimiento, pero también hay entidades federativas que, si bien pueden tener mayor cobertura de registro de nacimiento, cuentan con comunidades indígenas donde los servicios registrales no son continuos y permanentes, afectando principalmente a niños, niñas y adolescentes de estas comunidades en el acceso a todos los demás

derechos. Es el caso de Chihuahua, Jalisco, Nayarit o Michoacán donde los porcentajes de cobertura se encuentran arriba o por encima del promedio nacional, pero continúan con retos significativos para registrar a las personas de comunidades rarámuris, wirraritari o purépechas, respectivamente.

La Encuesta Intercensal 2015 del INEGI documentó que el país contaba con una tasa de registro de nacimiento del 97.9%, sin embargo, al momento de analizar las brechas del no registro fue posible apreciar que 22.7% de la población que conforme el principio de pertenencia o autoadscripción se considere indígena no contaba con acta, ni registro de nacimiento (UNICEF-INEGI, 2012). El estudio advierte que: “Frente a la población general, la brecha es amplia pues el no registro entre personas que se reconocen como indígenas (22.7%) es 10 veces mayor que entre el resto de la población nacional (2.1%).” (UNICEF-INEGI, 2012, p.27)

Sin embargo, como se señaló en el planteamiento del problema de este reporte profesional, la ENIM 2015 vino a desmentir la percepción social de que las personas, principalmente pertenecientes a pueblos originarios o comunidades indígenas, no registraban a sus hijos por desprecio o desinterés frente a este trámite o su irrelevancia conforme sus usos y costumbres.

Por lo que corresponde a las barreras geográficas, como puede observarse, se encuentran íntimamente ligadas a las barreras culturales, pues es generalmente donde existen mayores dificultades de accesibilidad geográfica, resultado de la accidentada orografía que caracteriza determinadas regiones del territorio nacional. En ocasiones las condiciones geográficas predominantes en ciertos municipios o localidades dificultan e incluso impiden “el traslado de la población hacia las oficinas del registro civil o bien, son causa de una débil presencia e infraestructura institucional y, en consecuencia, de un limitado o deficiente acceso a servicios básicos dentro de los mismos” (UNICEF-INEGI, 2018, p.14).

Generalmente los estados con menor grado de cobertura, como Oaxaca o Chiapas, tienen una orografía en extremo accidentada del Estado y muy alta dispersión demográfica de la población, con un alto índice de ruralidad. Estos estados se caracterizan por la falta de caminos o su precariedad en ciertas temporadas del año, las distancias a recorrer para alcanzar la oficina correspondiente y la baja cobertura institucional del Registro Civil para alcanzar las zonas más apartadas. También, el acceso a los servicios registrales en zonas urbanas es mucho mayor que en zonas rurales, pero también el costo asociado para registrar a un niño, niña o adolescente que vive en una urbe es mucho menor que registrar a un niño que vive en una zona rural alejada.

Como parte de las acciones para generar nuevo conocimiento en torno al registro civil, por primera vez en UNICEF elaboramos en coordinación con el INEGI una serie de mapas georreferenciados sobre la ubicación real de las oficinas del registro civil a fin de determinar el grado de accesibilidad de la población al servicio registral de acuerdo con el radio de cobertura de una determinada oficina. El



análisis, que se incluye en el informe *Derecho a la identidad: la cobertura del registro de nacimiento en México* (UNICEF-INEGI, 2018), fue pertinente para determinar la cobertura geográfica de las oficinas en el país y analizar donde sería necesario instalar una nueva oficina o reubicar alguna existente, pero también dónde no sería necesario colocar una oficina registral porque la densidad poblacional no sería significativa y, en cambio, si sería necesario desarrollar sistemática y regularmente jornadas del registro civil para llegar a aquellos lugares donde no se cuenta con servicios permanentes del registro civil.

### **Estudio nacional de buenas prácticas de registro de niñas y niños**

En octubre de 2016, se presentó el informe nacional: “[Derecho a la Identidad. Buenas prácticas del registro de nacimiento de niñas, niños y adolescentes en México](#)”, elaborado por UNICEF, el RENAPO y las Direcciones del Registro Civil del país (UNICEF-Secretaría de Gobernación-SNDIF, 2016). Tras más de un año de trabajo, el estudio recabó, sistematizó y analizó 41 programas y acciones públicos de 15 entidades del país como buenas prácticas para promover el registro oportuno y universal de nacimientos de niñas y niños.

Los resultados del estudio se presentaron por seis ejes temáticos, a saber: generación de sinergias; ampliación de cobertura territorial; gratuidad del registro; sensibilización acerca de la importancia del registro; aseguramiento de los principios de inmediatez y oportunidad y, mejoras administrativas y utilización de tecnologías de la información. Los ejes temáticos se asociaron a las barreras administrativas, geográficas, económicas y culturales que las personas enfrentan para acceder de manera universal al registro de nacimiento, y que, a su vez, son los desafíos que las autoridades han tenido que enfrentar con acciones afirmativas, estrategias o programas sociales para cumplir con su obligación de garantizar el derecho a la identidad.

La publicación fue presentada en la Semana Interamericana de la Identidad ante ministros de los países miembros de la OEA, especialistas y autoridades encargadas de los servicios registrales e identificación personal de todo el continente, con la finalidad de compartir los hallazgos y buenas prácticas que pudieran ser replicables con los demás países de la región.

La mayoría de las buenas prácticas identificadas apuntaban a acciones estatales para llevar los servicios del registro de nacimiento a las zonas más alejadas de su demarcación territorial, así como a contribuir a reducir las barreras culturales mediante campañas y materiales elaborados con pertinencia cultural en lenguas indígenas.

## **Difusión de mensajes sobre el derecho a la identidad en radios comunitarias**

Con el fin de reducir las barreras culturales a través de la provisión de información sobre el registro de nacimiento incluyendo el enfoque de pertinencia cultural, en cooperación con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), organizamos un taller en junio de 2016, dirigido a 30 locutores de radios indígenas y traductores indígenas de 15 variantes lingüísticas de 7 estados (Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Yucatán), a fin de elaborar y difundir mensajes en lenguas indígenas sobre la prevención del Zika, Dengue y Chikunguña, así como la promoción del registro oportuno de nacimiento y el derecho a la identidad.

En el taller, los participantes realizaron la traducción a lenguas indígenas de todos los mensajes dirigidos a niños, niñas y familias indígenas y una propuesta de difusión con pertinencia cultural y adecuación a canales locales: radios indígenas, perifoneo, radios locales, charlas comunitarias, entre otros. Estos mensajes fueron difundidos durante 2016 en cápsulas a través de radios comunitarias, una vez que fueron grabados y validados entre la población objetivo.<sup>1</sup>

Esta participación abrió el espacio para acercar mensajes clave de sensibilización, con pertinencia cultural, a población altamente prioritaria en las entidades que reportan los niveles más bajos de registro oportuno.

Estas actividades responden al esfuerzo de quien escribe y el equipo de trabajo de UNICEF para desarrollar estrategias de comunicación para el desarrollo, es decir, acciones de comunicación para propiciar cambios de actitudes y prácticas en favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes, partiendo de las necesidades, participación y valoraciones de las propias comunidades beneficiarias.

Asimismo, en el contexto del modelo para promover el registro de nacimiento en localidades de alta marginación que se verá más adelante y con el apoyo de la organización GD Consultoría, contribuí en la validación de mensajes sobre registro de nacimiento y derecho a la identidad que fueron traducidos por hablantes de lenguas indígenas, mediante un ejercicio de retro-traducción, (español - lengua indígena - español) de cada uno de los mensajes de comunicación previamente validados, con la intención de verificar la integridad, consistencia y claridad de los mensajes traducidos.

Estos mensajes fueron difundidos antes de las Jornadas de Registro de nacimiento mediante perifoneo y radios comunitarias en Tlacoachistlahuaca y San Luis Acatlán, Guerrero y Las Margaritas, Chiapas.

---

<sup>1</sup> *Audio producido en náhuatl, lengua indígena del Estado de Guerrero, como ejemplo:*  
[https://www.dropbox.com/s/plbntgy6u2rany7/5\\_L\\_Registro\\_de\\_nacimiento\\_lengua.mp3?dl=0](https://www.dropbox.com/s/plbntgy6u2rany7/5_L_Registro_de_nacimiento_lengua.mp3?dl=0)

## **Talleres y encuentros con autoridades y actores comunitarios para abatir el subregistro en municipios con baja cobertura.**

Como se ha mencionado, las principales brechas para la accesibilidad y oportunidad de ejercer el derecho a la identidad y tramitar el registro de nacimiento se encuentran entre las poblaciones más marginadas y alejadas del país con población mayoritariamente indígena que tienen menor probabilidad de tener garantizado su derecho a la identidad.

Por ello, coordiné la elaboración de talleres y encuentros en aquellos municipios donde se detectaron las mayores brechas del registro de nacimiento para fortalecer las capacidades de autoridades locales para garantizar el derecho a la identidad, sensibilizándoles sobre el enfoque de derechos de la infancia y generando espacios de diálogo y cooperación interinstitucional a nivel local.

Se realizaron 12 talleres entre noviembre de 2015 y febrero de 2016 en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, entidades caracterizadas por sus bajas tasas de registro de nacimiento de niñas y niños menores de un año. Los talleres versaron sobre el enfoque de derechos de la niñez, el derecho a la identidad y el registro oportuno de nacimientos, así como una serie de medidas que a nivel local se podrían impulsar para promover coordinadamente el registro de nacimientos. Participaron 498 funcionarios del registro civil, del sector salud, los sistemas DIF y de las instituciones encargadas del desarrollo de los pueblos indígenas, las cuales ejercen sus funciones en 134 municipios con mayores índices de subregistro.

Con estos talleres se estimó un potencial impacto en poco más de 130 mil niñas, niños y adolescentes sin registro de nacimiento en esos estados del país que, además, también se ubican entre los cinco estados con menor registro oportuno de nacimiento a escala nacional.

Conviene destacar que, de los diálogos entre las autoridades participantes en los talleres, surgieron insumos para la elaboración de estrategias y planes locales que toman en cuenta las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades locales para avanzar hacia el objetivo de la reducción de las barreras que obstaculizan el registro oportuno de nacimientos.

Los talleres se videograbaron y se realizó un [video editado, subido a YouTube](#), con los contenidos más relevantes a fin de difundirlos con autoridades locales y actores interesados de otros municipios que cuentan con condiciones similares.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El video puede visualizarse en YouTube en este enlace: [https://www.youtube.com/watch?v=9\\_SkYWYqbQw](https://www.youtube.com/watch?v=9_SkYWYqbQw)

## **El registro de nacimiento en un maletín**

Entre 2014 a 2018, llevamos a cabo distintos análisis de la situación del registro de nacimiento para identificar cuellos de botella y barreras, pero sobre todo encontrar soluciones para reducirlos o removerlos. En el caso de las comunidades alejadas, de difícil acceso y sin internet, identificamos que para llevar a cabo los registros de nacimiento los oficiales del registro o las autoridades municipales, por lo general, debían acudir a las comunidades en brigadas móviles, recoger los documentos para sustentar la legalidad del acto y, posteriormente, semanas o meses después, regresar a las comunidades para llevar a cabo los registros de nacimiento, o bien solicitar a las familias que vayan a las cabeceras municipales a registrarse y recoger su acta de nacimiento, lo que implica largos periodos y grandes costos para las familias.

En este contexto, con el apoyo de la unidad de tecnologías de UNICEF, [diseñamos y montamos 7 maletines para realizar los registros de nacimientos en cualquier lugar de la república](#), facilitando la movilidad de las oficinas del registro civil. Los maletines se conformaban con una laptop con gran capacidad de almacenamiento, procesamiento y duración de batería, una impresora con batería incluida, una batería externa de alta capacidad y una planta generadora de electricidad. Todo montado en un estuche acolchonado de alta resistencia con ruedas para su traslado.

Estos maletines proveían de herramientas tecnológicas que permitían a las autoridades registrales asentar y entregar en tiempo real copias certificadas de los registros de nacimiento captados durante jornadas o caravanas de servicios en localidades de alta marginación, escasa accesibilidad geográfica, así como deficiente o inexistente conexión a internet.

Es importante destacar que los maletines de registro de nacimiento se encuentran vinculados con el SIRABI, que se describió en el capítulo anterior. El maletín y el SIRABI permiten a cualquier oficial del registro civil adentrarse a comunidades alejadas, de difícil acceso y sin internet para registrar de manera inmediata a niñas, niños y adolescentes. Por un lado, el SIRABI permite llevar a cabo un registro administrativo *offline* de las familias entregándoles el acta de nacimiento, en el entendido de que la información se subirá al sistema para su validación al momento de que el oficial se encuentre en una zona con internet. Por el otro, el maletín del registro permite al oficial del registro civil contar con una oficina móvil donde pueda inscribir la información personal de las familias e, incluso, imprimir el acta de nacimiento.

Si bien, a la fecha no se cuenta con información sobre el impacto que ha tenido esta estrategia en abatir el subregistro en las comunidades más abandonadas del país, si fue probada su funcionalidad en las brigadas del registro civil que se llevaron a cabo entre marzo y mayo de 2017 en distintos municipios. Efectivamente, el empleo de los maletines junto con el SIRABI permitió hacer la función registral

mucho más ágil, disminuyendo considerablemente los costos económicos y de tiempo que las familias tenían que invertir, logrando entregar las actas de nacimiento de manera inmediata, aún en condiciones de nula conectividad a internet o incluso sin energía eléctrica.

Los maletines se entregaron en donación a las instituciones registrales de las entidades de Guerrero (3), Chiapas (3) e Hidalgo (1) para la realización de brigadas de registro de nacimiento fuera de las instalaciones del registro civil.

### **Modelo de intervención local para promover el registro de nacimiento**

Las experiencias recogidas en los talleres y encuentros interinstitucionales, así como los datos que se desprenden de la Encuesta Intercensal y la ENIM, ambos del 2015, pusieron de relieve la importancia de enfocar los esfuerzos hacia los contextos locales para avanzar hacia el cierre de las brechas existentes para el pleno ejercicio del derecho a la identidad, y abordar de manera diferenciada las barreras que dificultan el acceso al registro de nacimiento en condiciones de igualdad y de manera oportuna, especialmente entre niñas y niños provenientes de contextos de alta marginación social.

Con base en lo anterior desarrollamos un modelo de brigadas locales de registro de nacimiento *ad hoc* a condiciones de alta marginación, difícil acceso y bajas tasas de registro de nacimiento o registros oportunos. En otras palabras, la movilización planificada y monitoreada de personal del registro civil para llevar el servicio del registro de nacimiento a familias de comunidades alejadas y de difícil acceso.

Para ello se trabajó en tres municipios –uno en Chiapas y dos en Guerrero- que, de acuerdo con datos estadísticos de INEGI (UNICEF-INEGI, 2018), comparten características que los hacen prioritarios, principalmente por sus bajas tasas de registro antes del primer año de vida de niñas y niños, así como por sus condiciones de marginalidad, pobreza, carencia de servicios y exclusión social que enfrenta gran parte de su población.

El modelo de intervención para promover el registro de nacimiento incluyó el enfoque de comunicación para el desarrollo o comunicación para el cambio social y de comportamiento<sup>3</sup>, a fin de transformar positivamente los conocimientos, actitudes y prácticas de las personas sobre la importancia del derecho

---

<sup>3</sup> La comunicación para el desarrollo o comunicación para el cambio social y de comportamiento se define como un proceso participativo, basado en evidencias y una serie de estrategias de participación y herramientas de comunicación, dirigido a niños, familias, comunidades y las autoridades para propiciar cambios sociales y de comportamiento positivo, en contextos humanitarios y de desarrollo en favor de los derechos humanos y los derechos de la niñez. La idea central es que la comunicación es un diálogo, un proceso bidireccional que permite a las partes interesadas de la comunidad participar en las decisiones que les conciernen, y que las soluciones y los mensajes estén contextualizados y sean culturalmente pertinentes. (UNICEF, 2019, p. 9)

a la identidad y mejorar las tasas del registro oportuno mediante intervenciones focalizadas y coordinadas con la comunidad y las autoridades.

La estrategia de comunicación para el desarrollo tuvo como propósito reducir la barrera cultural asociada a la falta de información sobre el registro de nacimiento y su importancia para acceder a otros derechos. Se tomó como base el proceso de retro-traducción para la elaboración de mensajes culturalmente pertinentes sobre el registro que se había elaborado anteriormente, pero se adaptaron los mensajes a los municipios de intervención incluyendo información práctica sobre los lugares y días en que se llevarían a cabo las brigadas del registro. Se generó también un paquete de herramientas útiles para el desarrollo de la estrategia comunicacional en terreno. Entre otras cosas, el paquete incluye guías para entrevistas, recomendaciones para el diseño y difusión de mensajes y un plan de monitoreo detallado.

Como parte de este modelo se realizaron diagnósticos en los municipios de Tlacoachistlahuaca, San Luis Acatlán y Las Margaritas para conocer las capacidades institucionales de las autoridades locales vinculadas al registro de nacimiento, las que implementan servicios o programas sociales, médicos, educativos o asistenciales. Lo anterior con la finalidad de generar un plan de mapear actores, identificar barreras para el acceso al derecho a la identidad, generar un plan de intervención y definir mensajes clave para movilizar a las comunidades y actores locales.

También se fortalecieron redes de trabajo entre los gobiernos municipales, estatales y federal mediante la generación de alianzas estratégicas entre las autoridades vinculadas al registro de nacimiento, las del sector salud, desarrollo social, desarrollo indígena y educación, entre otros. Estas alianzas permitieron por primera vez llevar a cabo brigadas de servicios y programas multisectoriales a las comunidades, lo que no sólo benefició a miles de familias, sino que se convirtió en un modelo de referencia para maximizar los recursos interinstitucionales y trabajar de forma coordinada en lugares de difícil acceso y altos niveles de marginalidad.

Como resultado de este modelo, en las 5 jornadas de trabajo que se llevaron a cabo entre abril y junio de 2017 se lograron realizar más de 1,428 registros de nacimiento de niñas y niños de las comunidades con más alta marginación en ambos estados, en donde además se realizaron otros 1,345 trámites relacionados con el registro civil, tales como la expedición de copias de actas de nacimiento, rectificaciones al acta de nacimiento y expedición de la Clave Única de Registro e Identificación Personal (CURP).

El resultado de esta iniciativa permitió contar con un modelo de intervención, documentado y sostenible y que puede ser replicado y escalado por los gobiernos estatales, para promover el registro oportuno de

nacimientos en aquellos municipios de difícil acceso y situaciones de marginalidad, lugares donde se concentran las principales brechas del registro oportuno.<sup>4</sup>

El modelo de intervención local fue sistematizado y compendiado a modo de [\*Guía para el registro de nacimiento en jornadas y brigadas móviles\*](#) (Álvarez M., 2019) que establece una serie de pasos y proporciona herramientas didácticas para orientar a las autoridades estatales y municipales en la organización de jornadas de registro de nacimiento.

## **Corolario**

El modelo de intervención es la estrategia de política pública más acabada para promover el registro de nacimiento en los lugares donde se concentra los principales índices de subregistro y registro extemporáneo. En el ejercicio del derecho a la identidad, como en muchos otros derechos, se presenta un sesgo de discriminación e inequidad que impide a las poblaciones más vulnerables y marginadas del país acceder en igualdad de oportunidades al registro de nacimiento, por lo que el modelo de intervención constituye una acción afirmativa o política de discriminación positiva enfocada en reducir esa inequidad y remover las barreras geográficas, culturales, pero también económicas y tecnológicas asociadas al registro de nacimiento.

Por una parte, la incorporación del enfoque de comunicación para el cambio social y de comportamiento permite llevar a cabo un proceso de adaptación cultural y validación de los principales mensajes para proveer de información clave a las familias para que registren a sus hijos, reduciendo las barreras culturales. La elaboración de un método para llevar a cabo brigadas del registro civil en coordinación con otros servicios y prestaciones del gobierno, sistematizado en la Guía para el registro de nacimiento en jornadas y brigadas móviles, permite diseñar, implementar, monitorear y evaluar las brigadas, generando evidencia sobre sus resultados, lo que también contribuye a reducir las barreras geográficas. Los maletines para el registro y la versión *offline* del SIRABI reducen las barreras geográficas y administrativas pues posibilitan que los oficiales del registro civil puedan llevar a cabo inscripciones de nacimientos en lugares remotos y sin conexión a internet de modo para que las familias que se encuentran más marginadas puedan contar con su acta de nacimiento el mismo día, evitando que gasten su tiempo y escasos recursos en el trámite. Por último, la videograbación de las capacitaciones sobre los derechos de la infancia y la importancia de promover el registro de nacimiento dirigida hacia actores

---

<sup>4</sup> Para conocer más sobre este modelo puede consultarse los siguientes videos sobre las *jornadas de registro de nacimiento llevadas a cabo en Chiapas*: [https://www.youtube.com/watch?v=Ms\\_QYIWf77w](https://www.youtube.com/watch?v=Ms_QYIWf77w) y en Guerrero: <https://www.youtube.com/watch?v=ICbPrMVkZJo>

locales contribuye a fortalecer las capacidades de las autoridades para que puedan desarrollar todos los componentes del modelo de intervención.

Este modelo probado y con evidencias de su impacto se pone a disposición de todas las autoridades y organizaciones en el mundo que tengan interés en promover el registro de nacimiento y garantizar el derecho a la identidad, lo que representa un verdadero orgullo y satisfacción para UNICEF y quienes formamos parte de esta iniciativa.



## **A modo de conclusión: avances, retos y perspectivas del derecho a la identidad y el registro de nacimiento con base en mi experiencia profesional**

Como ha sido documentado, el país ha avanzado significativamente en garantizar el derecho a la identidad y el registro de nacimiento. Antes de 2014, el derecho a la identidad no era parte de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución política mexicana, y tampoco se habían encaminado intencionadamente políticas públicas que fortalecieran la coordinación, interoperabilidad, modernización e integración del registro de nacimiento. Se podría decir que, en el periodo de este reporte de experiencia profesional, se conjugaron esfuerzos gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, de la sociedad civil y de UNICEF en los ámbitos legislativos, de políticas públicas e incluso de conocimientos técnicos, para materializar el derecho a la identidad.

Desde la perspectiva de las garantías normativas, además de la reforma constitucional, el equipo de UNICEF -del que fui parte- acompañó técnicamente la elaboración y aprobación de leyes estatales para la armonización legislativa, pero también contribuyó significativamente para establecer estándares normativos sobre el alcance de los principios de universalidad, gratuidad y oportunidad del registro de nacimiento. Si bien, continúa siendo un reto asegurar que las leyes estatales no impongan cobros injustificados por el registro de nacimiento, ya se ha producido criterios jurisprudenciales que los congresos estatales están conminados a acatar. Se prevé que sigan presentándose acciones de inconstitucionalidad sobre normas estatales que vulneran este derecho, pero paulatinamente se logrará asegurar que todas las leyes estatales y municipales garanticen la gratuidad y universalidad del registro de nacimiento. Por otra parte, apenas en marzo de 2023, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley General de Operación de los Registros Civiles que turnado al Senado para aprobación. De aprobarse, esta Ley contribuirá a establecer las normas, bases y principios que armonicen y homologuen la organización, funcionamiento y procedimientos de los Registros Civiles. Puntualmente, permitirá no sólo asegurar la gratuidad, oportunidad y universalidad del registro de nacimiento, sino establecer obligaciones de política pública para llevar de manera sistemática y continua brigadas del registro de nacimiento a las comunidades más alejadas y marginadas del país para lograr la cobertura universal del registro de nacimiento.

Con relación a la modernización del registro civil, en el periodo de este reporte también se presentaron trascendentales mejoras en los procedimientos, mecanismos de coordinación y recursos tecnológicos, especialmente en el registro de nacimiento, más que en cualquier otro acto registral. Como ha sido mencionado, muchas de las oficinas y sobre todo los mecanismos de coordinación e interoperabilidad entre los registros civiles del país funcionaban con procedimientos establecidos en el siglo XIX, por lo que los acuerdos de coordinación e interoperabilidad establecidos entre el gobierno federal y las entidades federativas fueron claves para modernizar el registro de nacimiento. UNICEF respaldó política y técnicamente la estrategia para integrar la base de datos nacional del registro de nacimiento,

así como la plataforma para la consulta y obtención del acta de nacimiento en línea, contribuyendo a superar las resistencias de las direcciones del registro civil frente a la pérdida del monopolio estatal en la expedición de las actas de nacimiento. Asimismo, UNICEF se sumó a los esfuerzos del IMUMI y el RENAPO para lograr que los mexicanos nacidos en el exterior, principalmente en Estados Unidos, pudieran registrarse gratuita y fácilmente. Sin embargo, la contribución más significativa de UNICEF en la modernización de registro de nacimiento se centró en el desarrollo del SIRABI, que verdaderamente constituye un parteaguas en la sistematización y gestión de la información del registro civil sobre las personas, lo que permitirá consolidar una base de datos confiable para prevenir fraudes e identificar las brechas del registro civil de las personas. Se encuentra aún en ciernes la necesidad de acercar el registro de nacimiento a los lugares donde ocurre la inmensa mayoría de los nacimientos, es decir, las clínicas y hospitales. Como principal prioridad, sin duda el registro de nacimiento debe integrarse al certificado de nacimiento que expide la Secretaría de Salud, como ocurren en otros países, de tal modo que en un mismo momento se certifique que un bebe ha nacido vivo y que el Estado reconoce su existencia legal. Este proceso, si bien no ha estado ajeno a oposiciones técnica y políticas de las autoridades sanitaria y registrales, es extremadamente necesario para asegurar economía de procesos y la vigencia del principio de inmediatez y oportunidad.

El foco de UNICEF y del trabajo que realizamos en el periodo del reporte de experiencia profesional se centró principalmente en llevar el registro de nacimiento a las personas más marginadas, a quienes se encuentran en condiciones de pobreza y en los lugares más alejados y de difícil acceso de la geografía nacional; no sólo porque los principios de equidad y de *no dejar a nadie atrás* son un eje rector del trabajo de Naciones Unidas, sino porque es precisamente ahí donde se concentra el mayor porcentaje de la población que no tiene acceso al registro de nacimiento y que paradójicamente es también quien más lo necesita para acceder a prestaciones sociales y otros derechos que contribuyen a su desarrollo. Llevar el registro de nacimiento hacia quien más lo necesita fue un eje de análisis transversal y constante en todas las estrategias de promoción del derecho a la identidad, tanto en el ámbito legislativo como en el de las políticas públicas.

En el ámbito legislativo, UNICEF influyó para que la gratuidad fuera un estándar vinculante en la legislación, incluyendo las acciones que deben realizar los gobiernos de las entidades federativas para realizar brigadas móviles en los lugares más recónditos de sus demarcaciones territoriales. La gratuidad del registro de nacimiento tiene un beneficio enorme en millones de familias que viven con menos de 20 pesos al día o que se encuentran en pobreza extrema multidimensional. Desde el ámbito de las políticas y programas públicos, nos sumamos a la tendencia modernizadora del registro civil, pero incorporando la necesidad de llevar a cabo el registro de nacimiento en condiciones adversas: lejos, en lugares sinuosos y sin internet. Así nació el *registro de nacimiento en un maletín* donde se incorpora el equipo de cómputo necesario para realizar los registros de nacimiento en cualquier comunidad del país

y entregar de inmediato el acta de nacimiento. Para ello, fue clave la conjugación del sistema SIRABI con la necesidad de contar con un software *offline* que permitiría subir la información al sistema y posteriormente validarla en la base de datos nacional, una vez que se contara con acceso a internet.

Por otra parte, se llevó a cabo un proceso de acercamiento, entendimiento y diálogo con algunas de las comunidades más marginadas y pobres del país y con población mayoritariamente indígena, a fin de reconfirmar las causas del subregistro y registro tardío, e identificar los motivadores, desde un enfoque de pertinencia cultural, que permitirían modificar prácticas y conductas en torno a la importancia de llevar a cabo el registro de nacimiento a tiempo. Se realizaron diversas reuniones y talleres para diseñar y validar mensajes en diversas lenguas del país para promover el registro de nacimiento, pero también para fortalecer las capacidades de las autoridades municipales y estatales y sumar aliados en el diseño e implementación de las brigadas interinstitucionales del registro de nacimiento. Posteriormente, se llevaron a cabo estas brigadas donde además de llevar el registro de nacimiento a lugares remotos, se proveyeron diversos servicios para los niños, niñas, adolescentes y familias usuarias, como atenciones médicas, extracciones dentales y hasta cortes de cabello.

Además de la pertinencia de realizar brigadas móviles con servicios intersectoriales, lo que ya en sí mismo es una buena práctica gubernamental, el impacto de estas brigadas ha podido documentarse pues el porcentaje de niñas, niños y adolescentes que se registró en estas comunidades fue mayor que el ocurrido en comunidades de control con características sociodemográficas similares, generando evidencia sobre la pertinencia, eficiencia y eficacia de esta política pública para abatir el subregistro.

Como se ha descrito, la conjunción de la tecnología, en análisis de los procedimientos administrativos para su mejora y el desarrollo de una metodología basada en el enfoque de comunicación para el cambio social y de comportamiento conforma un modelo de intervención local basado en evidencia para contribuir significativamente a registrar a los niños, niñas y adolescentes en los lugares más alejados y donde más se necesita.

Este modelo es el culmen de un proceso racional y vivencial que paulatinamente fue derivando en la necesidad de asegurar que efectivamente pueden desarrollarse leyes y políticas que materialicen los derechos en la vida de las personas, en este caso el derecho a la identidad.

Más allá de la letra de la ley e, incluso, más allá de muchos de los programas públicos, no se cuenta con evidencia sobre el ejercicio efectivo de nuestros derechos, sobretodo con las poblaciones que generalmente se encuentran al margen. En el caso del trabajo que realizamos en UNICEF, podemos asegurar que desde las acciones de abogacía y asistencia técnica que realizamos en el Senado o en la Suprema Corte hasta las brigadas con las comunidades de Las Margaritas o Tlacoachistlahuaca, se documenta una cadena de valor que permite, si existieran recursos y voluntad política, materializar

efectivamente el derecho a la identidad y asegurar que cada persona -de cualquier país- cuente con su acta de nacimiento.

Sin duda, el mayor de los retos que sigue teniendo el Estado, a través de sus gobiernos, es llevar de manera continua, regular y sistemática el registro de nacimiento a todo el territorio nacional. Este reporte pretende contribuir a este fundamental propósito.

## Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, (s.f.), *¿En qué consisten los derechos humanos?*, página web de la ACNUDH. <https://oacnudh.hn/derechos-humanos-2/>
- Alvarez, M. (2019), *Guía para el registro de nacimiento en jornadas y brigadas móviles. Intervenciones en el ámbito local*, documento de trabajo, 2019.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución 217 A, 10 de diciembre de 1948. <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/spanish>
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1989), *Convención sobre los Derechos del Niño*, Naciones Unidas, 20 de noviembre 1989. <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>
- Cámara de Diputados (2014), *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014. [Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes \(diputados.gob.mx\)](http://www.dof.gob.mx/ley-general-de-los-derechos-de-niñas-niños-y-adolescentes)
- Cámara de Diputados, *Aprueba la Cámara de Diputados expedir Ley General de Operación de los Registros Civiles*, Boletín No.3941. Consultado el 9 de abril de 2023. [https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/aprueba-la-camara-de-diputados-expedir-ley-general-de-operacion-de-los-registros-civiles-](https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/aprueba-la-camara-de-diputados-expedir-ley-general-de-operacion-de-los-registros-civiles)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, UNICEF (2011), *El derecho a la identidad. Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Número 13, CEPAL-UNICEF. Noviembre de 2011. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36004/1/Desafios-13-CEPAL-UNICEF es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36004/1/Desafios-13-CEPAL-UNICEF_es.pdf)
- Comité de Derechos Humanos (1989), *Observación General No. 17, Derechos del niño*, 35º Periodo de sesiones, 7 de abril de 1989. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1402.pdf>
- Comité de Derechos del Niño (2001), *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención*, CRC/C/15/Add.147, 21 de febrero de 2001. <https://www.refworld.org/docid/3b4c45514.html>

- Comité de Derechos del Niño (2004), *Observación General No. 31, La índole de la obligación jurídica impuesta a los Estados parte del Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 80º Periodo de sesiones, 2004. <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom31.html>
- Comité de los Derechos del Niño (2005), *Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, CRC/C/GC/7, septiembre de 2005. <https://www.refworld.org/es/docid/4ffd3dc02.html>
- Comité de Derechos del Niño (2006), *Observaciones finales a México del Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 44 de la Convención*, CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006. <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.MEX.CO.3.pdf>
- Comité de Derechos del Niño (2013), *Observación general No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, CRC/C/GC/14, Naciones Unidas, 29 de mayo de 2013. <https://www.refworld.org/es/docid/51ef9aa14.html>
- Congreso de la Unión (1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. <https://www.gob.mx/indesol/documentos/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-97187>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002), *Opinión Consultiva OC.17/2002, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28 de agosto de 2002. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf)
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas (2022), *Manual sobre sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de la identidad*, Organización de las Naciones Unidas. [https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-11/seriesf\\_121s.pdf](https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-11/seriesf_121s.pdf)
- Diario Oficial de la Federación (s/f), *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2018*. Consultado el 9 de abril de 2023. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5551832](https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5551832)
- Gobierno de México (s.f.), *Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil*, Sitio web del Gobierno de la República. <https://www.gob.mx/segob%7Crenapo/articulos/consejo-nacional-de-funcionarios-del-registro-civil>

Google, *Mapa político de México*, publicado en 27 de noviembre de 2014 y consultado el 4 de abril de 2023.

[https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1SvBcaXGy8fcc5XfsycNxOzG5v98&hl=es\\_419&ll=23.958646328193783%2C-101.953125&z=5](https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1SvBcaXGy8fcc5XfsycNxOzG5v98&hl=es_419&ll=23.958646328193783%2C-101.953125&z=5)

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Comunicado de prensa núm. 552/22, Estadística de nacimientos registrados 2021*, INEGI, 21 de septiembre de 2022. [Comunicado. Estadística de Nacimientos Registrados 2021 \(inegi.org.mx\)](https://inegi.org.mx/comunicado/estadistica-de-nacimientos-registrados-2021)

Instituto para las Mujeres en la Migración (2014), *Propuesta de adecuaciones normativas antidiscriminatorias al registro civil en nacimientos, matrimonios y divorcios*, Ciudad de México, mayo de 2014. <https://imumi.org/wp-content/uploads/2020/11/Propuesta-de-adecuaciones-normativas-antidiscriminatorias-al-registro-civil.pdf>

Medellín, X. (2013), *Metodología para la Enseñanza de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación México y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2013. <http://132.248.161.133:8080/jspui/handle/123456789/4920>

Mier, L. (2015) *Principales cuellos de botella y acciones correctivas para el registro civil de la población*. Documento de trabajo, junio de 2015

Nikken, P. (1994), *El concepto de Derechos Humanos. Estudios básicos de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1994. <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/comyddhhlic/wp-content/uploads/sites/152/2020/08/1-Nikken-El-Concepto-de-Derechos-Humanos.pdf>

Nino, C.S. (1989), *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1989. <http://arquimedes.adv.br/livros100/Etica%20y%20derechos%20humanos%20-%20Carlos%20Santiago%20Nino.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (s.f.), *Derechos Humanos. Desafíos globales*, Naciones Unidas, consultado el 20 de marzo de 2023. <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20son%20los%20derechos%20humanos,religi%C3%B3n%20o%20cualquier%20otra%20condici%C3%B3n>.

Organización de los Estados Americanos (s.f), *Un primer acercamiento a la identificación de criterios para los sistemas de registro civil*, Programa de Universalización de la Identidad

Civil en las Américas, Organización de los Estados Americanos.

[http://www.oas.org/sap/docs/puica/Documento\\_Criterios\\_para\\_los\\_sistemas\\_RC.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/puica/Documento_Criterios_para_los_sistemas_RC.pdf)

Organización de Estados Americanos (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 27/08/1979 N° 17955, 1969. <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>

Organización de los Estados Americanos (2011), *Informe final del Encuentro Internacional España – OEA sobre registro civil y derecho a la identidad*, Ministerio de Justicia del Gobierno de España, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Organización de Estados Anmericanos, Madrid, 2011.

<https://www.oas.org/es/sap/docs/puica/informe%20final%20encuentro%20madrid%202.2.pdf>

Prats J. y Fernández R. (2017), *¿Es posible una explicación objetiva sobre la realidad social?*, Consultado el 28 de febrero de 2023, en: <https://doi.org/10.1344/did.2017.1.97-110>

Real Academia Española (s.f), *Diccionario esencial de la lengua española* (s.f), consultado el 1 de febrero de 2023. <https://www.rae.es/desen/identidad>

Registro Nacional de Población e Identificación Personal (s.f.), *Derecho a la identidad, la puerta de acceso a tus derechos*, página web del Gobierno de México.

<https://www.gob.mx/segob/renapo/acciones-y-programas/derecho-a-la-identidad-la-puerta-de-acceso-a-tus-derechos#:~:text=El%20derecho%20al%20nombre%20propio,inclusi%C3%B3n%20en%20la%20vida%20econ%C3%B3mica>

Registro Nacional de Población e Identificación Personal (2011), *El derecho a la identidad como derecho humano*, Secretaría de Gobernación, México, 2011. <https://docplayer.es/15365875-El-derecho-a-la-identidad-como-derecho-humano.html>

Rojas, M, (2018), *El adultocentrismo violenta a todos los niños, niñas y adolescentes*, Revista Para el Aula – IDEA - Edición N° 27. [https://www.usfq.edu.ec/sites/default/files/2020-07/pea\\_027\\_0006.pdf](https://www.usfq.edu.ec/sites/default/files/2020-07/pea_027_0006.pdf)

Secretaría de Gobernación (s.f.), *Memoria Documental 2012-2018, Programa Presupuestario E012 “Registro e Identificación de Población”*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415287/181031\\_SPMAR-](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415287/181031_SPMAR-)

Secretaría de Gobernación (2020), *Compendio General con los Programas, acciones y buenas prácticas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, Órganos*



*Desconcentrados y Organismos Autónomos del Gobierno de México, alineadas a los Objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, septiembre de 2020.

[http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DRII/Compendio\\_General\\_07\\_09\\_2020.pdf](http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DRII/Compendio_General_07_09_2020.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (s.f.), *Reforma Constitucional. Derechos Humanos y Amparo*, consultado el 20 de marzo de 2023. [https://www.scjn.gob.mx/10ddhh/sites/default/files/redes-sociales/archivos-adjuntos/autonomia\\_progresiva\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/10ddhh/sites/default/files/redes-sociales/archivos-adjuntos/autonomia_progresiva_0.pdf)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011), Contradicción de criterios 50/2011, Primera Sala, Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sesionado el 1 de junio de 2011. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=124623>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016 a), *Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 07/2016*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en marzo de 2017. [https://unicef-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/lmier\\_unicef\\_org/EfeZxy4QV3dFtqu5U08UmvoBTpZRj1vglJCAUjFQ6s4bNg?e=ILUePc](https://unicef-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/lmier_unicef_org/EfeZxy4QV3dFtqu5U08UmvoBTpZRj1vglJCAUjFQ6s4bNg?e=ILUePc)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016 b), *Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 03/2016*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en marzo de 2017. [https://unicef-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/lmier\\_unicef\\_org/EbNxFlP7dGBekdLbIs4JNikB7A39235Co6Y20ZRfntovUg?e=ldCBDQ](https://unicef-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/lmier_unicef_org/EbNxFlP7dGBekdLbIs4JNikB7A39235Co6Y20ZRfntovUg?e=ldCBDQ)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2019 a), *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2018*,

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2019 b), Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo de 2019. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551832&fecha=05/03/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551832&fecha=05/03/2019#gsc.tab=0)

UNICEF (S.f. -a-), *Convención sobre los Derechos del Niño. ¿Qué son los derechos humanos?*, (S.F.) Consultado el 27 de febrero de 2023. en <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/que-son-derechos-humanos>,

UNICEF (s.f. -b-), *El derecho de niños, niñas y adolescentes a ser oídos*. Documento de trabajo 2, UNICEF Chile. <https://www.unicef.org/chile/media/6581/file/derecho%20a%20ser%20oído.pdf>

UNICEF (s.f. -c-), *Los derechos del niño y por qué son importantes, Todos los derechos para cada niño*, UNICEF (página web), consultado el 20 de marzo de 2023.

<https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/por-que-son-importantes>

UNICEF (2002 a), *El registro de nacimiento. El derecho a tener derechos*, Innocenti Digest, No. 9, Florencia, 2002. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest9s.pdf>

United Nations (2002 b), *Handbook on Training in Civil Registration and vital Statistics Systems, Studies in Methods Series F*, No. 84, United Nations, 2002.

[https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF\\_72E.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_72E.pdf)

UNICEF (2013), *Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration*, Data and Analytics Section UNICEF, New York, 2013.

<https://www.unicef.org/media/73661/file/Every-Childs-Birth-Right-2013.pdf.pdf>

UNICEF (2014), *Formative Evaluation of UNICEF's Monitoring Results for Equity System (MoRES): From evidence to equity?* UNICEF New York.

<https://evaluationreports.unicef.org/GetDocument?fileID=6910>

UNICEF (2016), *Registro de Nacimiento en América Latina y el Caribe: Cerrando la brecha*, División de Política e Investigación, UNICEF Nueva York, septiembre 2016.

[https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/09/BR-in-LAC-brochure\\_Spanish-9\\_23-LR.pdf](https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/09/BR-in-LAC-brochure_Spanish-9_23-LR.pdf)

UNICEF (2019), *Technical Guidance for Communication for Development Programmes Addressing Violence Against Children*, UNICEF, New York, 2019

UNICEF (2020), *Boletín del informe anual 2019*, UNICEF México.

<https://www.unicef.org/mexico/para-cada-ni%C3%B1a-y-ni%C3%B1o-un-desarrollo-adecuado>

UNICEF (2021), *Derecho a la identidad en México 2015-2020*, UNICEF, 2021.

<https://www.unicef.org/mexico/media/6681/file/Derecho%20a%20la%20identidad.pdf>

UNICEF (2022), *El enfoque basado en los derechos de la niñez, Serie de formación sobre el enfoque basado en los derechos de la niñez*, UNICEF Chile.

<https://www.unicef.org/chile/media/7021/file/mod%201%20enfoco%20de%20derechos.pdf>

UNICEF, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012), *Derecho a la Identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, México 2012.

UNICEF, Instituto Nacional de Salud Pública (2016), *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015 - Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2015*, Informe Final, Instituto Nacional de Salud Pública y UNICEF México, México, 2016.  
[https://www.unicef.org/mexico/media/1001/file/UNICEF\\_ENIM2015.pdf](https://www.unicef.org/mexico/media/1001/file/UNICEF_ENIM2015.pdf)

UNICEF, Secretaría de Gobernación, Sistema Nacional DIF (2016), *Estudio Nacional de Buenas Prácticas del registro de nacimiento de niñas y niños en México*, UNICEF México, México, 2016.  
[https://www.unicef.org/mexico/media/2006/file/BuenasPracticasRegistroNacimiento\\_Ver\\_DEF.pdf](https://www.unicef.org/mexico/media/2006/file/BuenasPracticasRegistroNacimiento_Ver_DEF.pdf)

UNICEF, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018), *Derecho a la identidad: la cobertura del registro de nacimiento en México*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, México, 2018.  
[https://www.unicef.org/mexico/media/1016/file/UNICEF\\_Derecho%20a%20la%20identidad.pdf](https://www.unicef.org/mexico/media/1016/file/UNICEF_Derecho%20a%20la%20identidad.pdf)