

El Congreso del Estado de Nuevo León



LXXVI Legislatura

PROMOVENTE: C. DRA. OLGA SUSANA MÉNDEZ ARELLANO, PRESIDENTA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN

ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

INICIADO EN SESIÓN: 31 de OCTUBRE del 2022

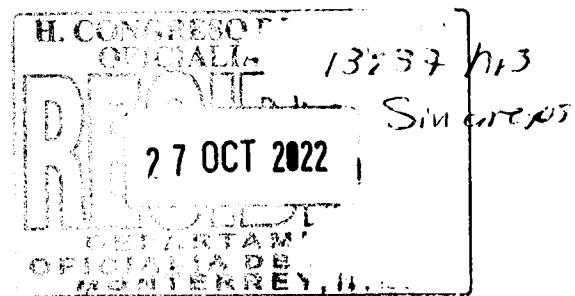
SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): COMISION DE LEGISLACION

Mtra. Armida Serrato Flores

Oficial Mayor

Diputado Mauro Guerra Villarreal
Presidente de la Mesa Directiva de la LXXV Legislatura del
Honorable Congreso del Estado de Nuevo León
Presente

Distinguido Diputado Presidente,



La que suscribe, Olga Susana Méndez Arrellano, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, en uso de la facultad que me otorga el artículo 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en relación con los diversos 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, acudo a este Honorable Congreso del Estado a presentar **INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), expresa que toda persona debe gozar de los derechos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, sin ninguna distinción.

El derecho a la igualdad y no discriminación¹ implica que los Estados están obligados a dar igual protección ante la ley a las personas bajo su jurisdicción, y que deben adoptar medidas legislativas, de política pública y de otra índole para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho². Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que el derecho a la igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo II de la Declaración Americana y en el artículo 24 de la Convención Americana constituye un principio fundamental del sistema interamericano de derechos humanos³, del cual México forma parte.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, estipula que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica. Identidad de Género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. 61 párr. "La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que si se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación".

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex de América. OAS/Ser.L/V/II.rev.2. 12 de noviembre de 2015. 19 párr.

³ Ibidem, página 422.

Tanto la Comisión como la Corte Interamericana han establecido reiteradamente que el derecho de protección igualitaria de la ley y el principio de no discriminación, implican que los Estados tienen la obligación de: i) abstenerse de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en diferentes grupos de la población; ii) eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio; iii) combatir las prácticas discriminatorias; y iv) establecer normas y adoptar las medidas necesarias para reconocer y asegurar una efectiva igualdad⁴.

De la misma manera, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece un marco jurídico internacional de derechos y libertades para todas las personas, sin distinción alguna, al señalar que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros⁵; por lo que, toda persona debe gozar de los derechos y libertades sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Lo anterior es así, toda vez que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, en relación con el respeto y garantía de los derechos humanos. Dicho principio puede considerarse efectivamente como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en un determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros. Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación.

El origen nacional representa una condición por la que puede una persona ser objeto de discriminación, por lo que, es preciso establecer un marco legislativo que proteja a las personas con independencia de su origen nacional o cualquier estatus de movilidad.

Al respecto, en la Ley de Migración se describen los derechos y las obligaciones de las personas en situación de migración, así como la obligación del Estado mexicano de garantizar igualdad de trato a las personas extranjeras con respecto a las y los nacionales para el ejercicio de todos sus derechos, independientemente de su situación migratoria.

⁴ Ibidem, página 423.

⁵ Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos, United Nations. Recuperado el 24 de octubre de 2022, del sitio web: Naciones Unidas en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

En la exposición de motivos del proyecto de Ley de Migración y de reforma a la Ley General de Población, se dice que: “De esta forma, derechos fundamentales como el acceso a los servicios educativos y a la salud, a la procuración e impartición de justicia, a la unidad familiar, a la información o al reconocimiento de su personalidad jurídica se deben garantizar a los migrantes, sin importar su situación migratoria. Además, para el caso de los niños, niñas y adolescentes, se establece la obligación de la autoridad de tomar en cuenta su edad y privilegiar su interés superior en todos los procedimientos”⁶.

De acuerdo con la citada exposición de motivos, la Ley de Migración contiene las reglas de la política migratoria del Estado mexicano, mismas que se sustentan en los principios de respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria; y, mantiene el principio de la hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente, debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen en riesgo su vida o su convivencia, de acuerdo con la tradición mexicana en este sentido, los tratados y el derecho internacional, y la equidad entre nacionales y personas extranjeras⁷.

De manera particular, el artículo 9 de la Ley de Migración establece categóricamente que las y los oficiales del registro civil no podrán negar a las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del registro civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos e hijas, matrimonio, divorcio y muerte.⁸

En concordancia con esta disposición jurídica, el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM)⁹, planteó como una de sus estrategias la de adecuar y armonizar el marco normativo en materia migratoria, conforme al artículo primero constitucional, para impulsar su cumplimiento efectivo (Estrategia 1.1). Asimismo, dentro de sus líneas de acción consideró la armonización de las legislaciones federal y locales en materia de actos del registro civil (Línea de acción 1.1.2)¹⁰.

El propósito de lo anterior fue eliminar de los ordenamientos locales en materia de registro civil de nacimiento, matrimonio y divorcio, los elementos discriminatorios que excluyen, directa o indirectamente, a las personas en situación de migración o de sus hijos e hijas del pleno ejercicio de sus derechos humanos.

⁶ Secretaría de Gobernación, Ley de Migración, Primera edición, México, septiembre de 2011. Consultado en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2018/1/images/Ley_Migracion_c.pdf

⁷ H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, Garantizar actos y trámites de Registro Civil a Migrantes, LXIII Legislatura, San Luis Potosí, México, 2019. Consultado en: <https://congresosanluis.gob.mx/content/garantizar-actos-y-tr%C3%A1mites-de-registro-civil-migrantes>

⁸ De forma textual, el artículo 9 de la Ley de Migración establece que “Los jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte”.

⁹ Publicado en el DOF el 30 de abril de 2014.

¹⁰ Secretaría de Gobernación, Programas Especial de Migración 2014-2018, DOF del 30 de abril de 2014. Consultado en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/PEM/PEM_2014-2018_DOF.pdf

De una revisión de la legislación relativa al registro civil en las entidades federativas, se detectaron las siguientes, que de manera expresa homologan el contenido del artículo 9 de la Ley de Migración:

Ley	Contenido
Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California ¹¹ .	Artículo 56.- Los Oficiales del Registro Civil, deberán cumplir con la Ley de Migración, en cuanto ella se refiere a casos sujetos a Registro Civil ¹² .
Código Civil para el Estado de Chiapas ¹³ .	<p>Artículo 56.- El Estado garantizará el derecho a la identidad a través del registro de nacimiento universal, gratuito y obligatorio, en los términos del presente código.</p> <p>Las declaraciones de nacimiento, se harán presentando al menor ante el Oficial del Registro Civil o solicitando la comparecencia del mismo en el lugar en que se encuentra aquél.</p> <p>Bajo ninguna circunstancia se negará el registro del nacimiento del menor nacido en territorio del Estado de Chiapas, cuando sea hijo de padre, madre o ambos de nacionalidad extranjera, que carezcan de documento que acredite su legal estancia en territorio nacional. Asimismo, no podrá coartarse el derecho del padre, madre o ambos extranjeros a que se anote su nombre en el registro de nacimiento del menor por dicha circunstancia, para lo cual la autoridad del Registro deberá de allegarse de la información y documentación necesarias para acreditar fehacientemente la identidad de los progenitores, y que el menor nació dentro del territorio nacional¹⁴.</p>

¹¹ Publicada en el Periódico Oficial No. 13, Sección II, de fecha 10 de mayo de 1983, Tomo XC.

¹² Artículo 56 de la Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California. Consultado en: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_IV/30112018LEYORRCI.PDF

¹³ Código publicado en el Alcance al Periódico Oficial del estado de Chiapas, el 2 de febrero de 1938.

¹⁴ Artículo 56 del Código Civil del estado de Chiapas. Consultado en: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0003.pdf?v=MTg=

Ley del Registro Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza ¹⁵ .	Artículo 16.- Las y los Oficiales que intervengan, en el ámbito de su competencia, en actos o hechos del estado civil o familiar de extranjeros, no podrán negarles, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de actas relativos al nacimiento, reconocimiento de hijos e hijas, matrimonio, divorcio, defunción, pacto civil de solidaridad y su terminación, sin establecer mayores restricciones que las señaladas de manera general para los mexicanos ¹⁶ .
Ley del Registro Civil del Estado de San Luis Potosí ¹⁷ .	Artículo 33.- Los Oficiales estarán impedidos para: I.... IX. Negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del Estado Civil o la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte... ¹⁸ .

En el caso de la reforma al artículo 33 de la Ley del Registro Civil del Estado de San Luis Potosí, al presentarse la iniciativa de mérito se señaló como objetivo el establecer la prohibición a las y los oficiales del registro civil para negar a las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de actos del estado civil, o la expedición de actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos e hijas, matrimonio, divorcio y muerte. La mencionada reforma creó un marco normativo especial para los actos del registro civil, que permite hacer efectivo el derecho de accesibilidad a los actos del estado civil de las personas que residen en San Luis Potosí, respetando el derecho a la identidad en su estancia temporal en dicho estado¹⁹.

¹⁵ Ley publicada en el Periódico Oficial, el martes 27 de noviembre de 2018.

¹⁶ Artículo 16 de la Ley del Registro Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Consultado en: https://www.congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa118.pdf

¹⁷ Ley publicada en el Periódico Oficial, el jueves 18 de octubre de 2012.

¹⁸ Artículo 33, fracción IX, de la Ley del Registro Civil del Estado de San Luis Potosí. Consultado en: http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/upload/legislacion/leyes/2021/10/Ley_del_Registro_Civil_del_Estado_13_Septiembre_2021.pdf

¹⁹ Secretaría de Gobernación, Ley de Migración, Primera edición, México, septiembre de 2011. Consultado en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2218/1/images/Ley_Migracion_c.pdf

Por otro lado, el Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C. (IMUMI), publicó en el 2014 el estudio denominado “Propuesta de adecuaciones normativas antidiscriminatorias al registro civil en nacimientos, matrimonios y divorcios”, para visibilizar la regulación de los registros civiles en las entidades federativas que requiere ser modificada para estar conforme con el derecho de identidad de personas extranjeras en México, especialmente respecto al derecho al registro del nacimiento de sus hijos e hijas, a contraer matrimonio y a disolverlo sin restricciones basadas en su nacionalidad²⁰.

Entre los hallazgos se encuentra que algunas normas contienen la instrucción a las y los jueces u oficiales del registro civil de actuar en coadyuvancia con la autoridad migratoria en su función de control de regular la estancia de las personas extranjeras en México (cláusula de notificación o inhibitoria). En este supuesto se puede colocar, en la parte conducente, la redacción del artículo 39 de la Ley del Registro Civil para el Estado de Nuevo León²¹.

En otro aspecto, las restricciones a la libertad de las personas extranjeras para contraer matrimonio con una persona nacional se encuentran aún en algunas entidades federativas, ya sea por el requisito de presentar autorización de la Secretaría de Gobernación para contraer matrimonio o por el requisito indispensable de comprobación de legal estancia para poder contraer matrimonio. Tal es el caso del artículo 40 de la Ley del Registro Civil para el Estado de Nuevo León, que exige el cumplimiento de ambos requisitos: autorización de la Secretaría de Gobernación y la acreditación de legal estancia, para matrimonio entre una persona nacional mexicana con una persona extranjera, o bien, solo la legal estancia, cuando el matrimonio es entre personas extranjeras.

Por lo que, a efecto de homologar la ley local (en los referidos artículos) con el contenido del artículo 9 de la Ley de Migración, se propone:

- Eliminar la referencia a la Ley General de Población, así como la comprobación de legal estancia, en el artículo 39.
- Incluir expresamente que no podrán negarse los actos del estado civil ni su registro a personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, en el artículo 39.
- Derogar el contenido del artículo 40.

Para un mayor entendimiento, a continuación se muestra una tabla comparativa de los artículos 39 y 40 de la Ley del Registro Civil para el Estado de Nuevo León, y la propuesta para su modificación:

²⁰ Villarreal Ruvalcaba, Marta y Jessica Pamela Maas Pérez, Propuestas de adecuaciones normativas antidiscriminatorias al registro civil en nacimientos, matrimonios y divorcios, Instituto para las Mujeres en la Migración, México, 2014. Consultado en: <https://imumi.org/wp-content/uploads/2020/11/Propuesta-de-adecuaciones-normativas-antidiscriminatorias-al-registro-civil.pdf>

²¹ Idem.

LEY DEL REGISTRO CIVIL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN TEXTO VIGENTE	LEY DEL REGISTRO CIVIL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Art. 39.- En los actos del estado civil en los que intervengan extranjeros radicados en el Estado o de paso por el mismo, las actas deberán reunir los requisitos de formalidades y menciones que establece el Código Civil para el Estado de Nuevo León, en todo caso, los extranjeros deberán acreditar su condición migratoria o la legal estancia en el país, excepto los requisitos en tiempo y el caso de defunción, en términos de la Ley General de Población y su Reglamento.</p>	<p>Art. 39.- En los actos del estado civil en los que intervengan personas extranjeras que radiquen en el Estado o de paso por el mismo, las actas deberán reunir los requisitos de formalidades y menciones que establece el Código Civil para el Estado de Nuevo León, sin mayores restricciones que las señaladas de manera general para las personas mexicanas.</p> <p>Las y los oficiales del Registro Civil no podrán negar a las personas en situación de migración, con independencia de su estatus migratorio, la autorización de los actos del estado civil, ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos e hijas, matrimonio, divorcio y muerte.</p>
<p>Art. 40.- En el caso de la celebración del contrato de matrimonio de personas de nacionalidad mexicana con extranjeros, se deberá presentar por los contrayentes, el permiso otorgado por el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, así como acreditar su legal estancia en el país.</p> <p>En caso de la celebración del contrato de matrimonio entre extranjeros, éstos sólo estarán obligados a justificar su legal estancia en el país.</p>	<p>Art. 40.- Se deroga.</p> 

Por lo expuesto, se somete a consideración del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, el siguiente proyecto de:

DECRETO

Artículo Único: Se reforma por modificación y por adición de un segundo párrafo el artículo 39; y, por derogación del artículo 40, ambos de la Ley del Registro Civil para el Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

Art. 39.- En los actos del estado civil en los que intervengan personas extranjeras que radiquen en el Estado o de paso por el mismo, las actas deberán reunir los requisitos de formalidades y menciones que establece el Código Civil para el Estado de Nuevo León, sin mayores restricciones que las señaladas de manera general para las personas mexicanas.

Las y los oficiales del Registro Civil no podrán negar a las personas en situación de migración, con independencia de su estatus migratorio, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos e hijas, matrimonio, divorcio y muerte.

Art. 40.- Se deroga.

TRANSITORIO

Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

