



Programa Universitario de Derechos Humanos
Universidad Nacional Autónoma de México



Poblaciones callejeras en la Ciudad de México

Ciudadanía y derecho a la identidad legal



Programa Universitario de Derechos Humanos
Universidad Nacional Autónoma de México

Poblaciones callejeras en la Ciudad de México

Ciudadanía y derecho a la identidad legal

Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dr. César Iván Astudillo Reyes
Secretario de Atención a la Comunidad Universitaria

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Dr. Alberto Vital Díaz
Coordinador de Humanidades

Dr. Luis de la Barreda Solórzano
Coordinador del PUDH-UNAM

Poblaciones callejeras en la Ciudad de México Ciudadanía y derecho a la identidad legal

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, CP 04510, Ciudad de México
Programa Universitario de Derechos Humanos - PUDH UNAM
Pino 88, Col. Villa Coyoacán, 04000, Ciudad de México.

Créditos:

Mtra. Mónica Berenice Martínez Jiménez (*Coordinación, autoría e investigación*)
Mtro. Israel López Pliego (*Investigación y revisión*)
Lic. Cintia Pamela Martínez León (*Autoría y asistencia de investigación*)
Carlos Alonso Retana Martínez y Oswaldo Velázquez Piña Soria (*Asistencia de investigación*)

Diseño editorial:

© Al vuelo diseño, alvuelo.d@gmail.com

ALVUELO diseño

Daniela Manríquez González (*Asistencia en diseño*)
Ángel Soriano Ruiz (*Acompañamiento y orientación en calle*),
Luis Enrique Hernández Aguilar (*Orientación y fotografía de portada*) y
Joel Sandía Navarrete (*Fotografía*)

Primera edición, septiembre 2019

Disponible en Internet con formato PDF
Tamaño del documento 7.51MB

Hecho en México.

Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio,
sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

—[...] Yo siento que la discriminación está en todas partes. Pero, como les digo, si luego nos discriminan y nos rechazan nada más por ser así [vivir en calle], imagínense *si no existiéramos*, pues menos nos harían caso. Yo digo que sí es muy importante que tengamos [documentos de] identidad, porque: una, es un derecho; y, otra, es para hacernos visibles. Porque si, de por sí, no nos ven, pues menos sin documentos, ¿verdad? Es la verdad. Así, podríamos decir... como a los *polis*, que por lo regular son con los que siempre tenemos problemas, decirles ‘a ver, te esperas, porque también soy ciudadana e igual puedo hablar’ [...].—

Diana, 27 años. 3 de febrero de 2017

Síntesis.

Desde distintos ejes, teórico, normativo y operativo, esta investigación examina la importancia de la identidad legal como derecho llave, habilitador en la construcción de ciudadanía y en el ejercicio de muchos otros derechos. Se centra en la relación entre la carencia de documentos de identidad legal y las barreras institucionales y procedimentales que obstaculizan su ejercicio, al enfocarse en el caso particular de las y los miembros de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México. Pues, aunque la posesión de documentos de identidad que la amparen no implica el acceso automático al trabajo, la educación, la salud, la protección social y la participación ciudadana, su carencia sí condiciona el ejercicio de estos y otros derechos.

Al carecer de documentos probatorios de identidad legal y, a la vez, encontrarse en condiciones graves de exclusión social, las y los miembros de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México se encuentran marginados en la exigencia de sus derechos y obstaculizados en su garantía. Por lo anterior, a partir de la revisión normativa de las barreras institucionales, procedimentales y económicas que existen en el proceso de obtención y recuperación de los principales documentos de identidad legal en México -acta de nacimiento y credencial de elector- se examina la experiencia y percepción de la población callejera al respecto de éste y otros derechos. De este modo, se analizan las posibilidades y las dificultades que enfrenta este sector de la población para acceder a esta documentación, y se plantean algunas propuestas y recomendaciones factibles y pertinentes que podrían contribuir la garantía de la identidad legal de las y los miembros de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México.

Palabras clave.

Poblaciones callejeras, derechos humanos, identidad legal, acta de nacimiento, credencial de elector

Contenido

Siglas	X
Índice de gráficos	XI
Presentación	XV
Introducción	XVII

I.

Ciudadanía e identidad legal [marco teórico].....	1
A. Marco teórico en torno a la ciudadanía	2
B. Derecho llave: de la discusión teórica a la realidad operativa	8
C. La identidad legal en México	14
1. Cédula nacional de identidad	15
2. Clave Única de Registro Poblacional	17
3. Credencial de elector	20

II.

Entramado internacional y desarrollo institucional [marco normativo]	24
A. Normatividad: internacional y nacional	26
1. Entramado internacional	28
2. Legislación nacional	33
B. Desarrollo institucional	44
1. Antecedentes: sobre el estado civil de las personas	44
2. Obstáculos actuales del Registro Civil	49
3. Identidad legal: de derecho civil a humano	82

III.

Poblaciones callejeras [marco conceptual] 92

A. Aproximación conceptual	96
B. Problemáticas particulares: poblaciones callejeras	101
C. Identidad y poblaciones callejeras	105

IV.

Identidad legal y poblaciones callejeras: Diagnóstico Ciudad de México 110

A. Políticas y programas de atención a poblaciones callejeras	115	B. Poblaciones callejeras en la Ciudad de México	128
1. Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México	115	1. Perfil general	136
2. Protocolo Interinstitucional de atención integral [...] a integrantes de las poblaciones callejeras	118	2. Obstáculos y motivaciones	152
3. Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018	122	3. Identidad legal y otros derechos	167

V.

Conclusiones 176

A. Problemáticas respecto a la identidad legal	179	Recomendaciones	210
1. Subregistro poblacional	179	1. Sobre la garantía del derecho a la identidad legal	212
2. Invisibilización institucional	183	2. Derecho a la identidad legal y poblaciones callejeras en la Ciudad de México	212
B. Obstáculos entorno al registro de nacimiento	185	3. Consideraciones a partir de los testimonios de las poblaciones callejeras	212
C. La identidad legal de las poblaciones callejeras en la CDMX	195		
1. Percepciones de las poblaciones callejeras en torno a la identidad legal	195		
2. Desafíos gubernamentales en la garantía de la identidad legal	201		

Apuntes metodológicos 232

A. Revisión normativa	233	2. Encuesta exploratoria: Identidad legal de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México	240
1. Secretarías generales de gobierno a nivel estatal	234	Anexos	250
2. Secretarías de desarrollo social local	235	1. Marco internacional	250
3. Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	236	2. Legislación nacional	252
B. Diseño e implementación instrumental	237	Fuentes	256
1. Grupos de discusión	237	1. Bibliografía	256
		2. Normatividad local	266
		3. Solicitudes de información	272

Siglas

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDMX	Ciudad de México
CDN	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CLARCIEV	Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales.
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPRED	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CURP	Clave Única de Registro Poblacional
DIF	Sistema de Desarrollo Integral de la Familia
DNI	Documento Nacional de Identidad
DOF	Diario Oficial de la Federación
IASIS	Instituto de Asistencia e Integración Social
IFE	Instituto Federal Electoral
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PUICA	Programa Universalización de la Identidad Civil
RENAPO	Registro Nacional de Población e Identificación Personal
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

SIBISO	Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, antes Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Bienestar	Secretaría de Bienestar, antes Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
SEGOB	Secretaría de Gobernación, Gobierno Federal
SSA	Secretaría de Salud, Gobierno Federal
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Índice de gráficos

ESQUEMAS

Esquema 1. Comunidad Internacional: derecho a la identidad.....	29
Esquema 2. Composición de Poblaciones callejeras	100
Esquema 3. Problemáticas principales.....	103
Esquema 4. Derivaciones ante la falta de documentos	107
Esquema 5. Medidas para garantizar los derechos en la Constitución Política de la CDMX	113
Esquema 6. Programa de Derechos Humanos de la CDMX	117
Esquema 7. Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018	123

TABLAS

Tabla 1. Marco internacional	32
Tabla 2. Legislación nacional.....	36
Tabla 3. Registro de nacimiento	53
Tabla 4. Gratuidad de registro	56
Tabla 5. Costos en línea	58
Tabla 6. Registro de nacimiento oportuno.....	60
Tabla 7. Periodo de registro extemporáneo	66
Tabla 8. Penalización por registro extemporáneo.....	67
Tabla 9. Gratuidad de registro extemporáneo	69
Tabla 10. Registro de nacimiento extemporáneo: requisitos documentales	71

Tabla 11. Registro de nacimiento extemporáneo: requisitos procedimentales	77
Tabla 12. Registro de nacimiento extemporáneo: síntesis documental	78
Tabla 13. Problemáticas diferenciadas por grupo específico	101
Tabla 14. Estándares de cumplimiento de derechos	119
Tabla 15. Población en calle con base en el Diagnóstico Situacional 2017-2018	124
Tabla 16. Estadísticas demográficas	125
Tabla 17. Beneficiarios del programa de atención integral	127
Tabla 18. Aplicación de encuesta	133
Tabla 19. Percepciones sobre la identidad	167
Tabla 20. Importancia de la identidad	171
Tabla 21. Propuesta de requisitos estandarizados para registro de nacimiento	191
Tabla 22. Solicitudes de información	237

MAPAS

Mapa 1. Tipo de garantía	50
Mapa 2. Reconocimiento de DDHH	52
Mapa 3. Registro ordinario (días)	54
Mapa 4. Gratuidad	56
Mapa 5. Acciones de inconstitucionalidad promovidas por entidad	83
Mapa 6. Distribución de población encuestada	135
Mapa 7. Población en calle con base en <i>Diagnóstico situacional 2017-2018</i>	135
Mapa 8. Lugar de origen	136

GRÁFICAS

Gráfica 1. Costos en línea: acta de nacimiento	42
Gráfica 2. Identidad como derecho	51
Gráfica 3. Costos comparados	57
Gráfica 4. Identificación oficial	61
Gráfica 5. Constancia médica	61
Gráfica 6. Constancia de nacimiento en casa o con ayuda de partera	61

Gráfica 7. Carpeta de investigación	61
Gráfica 8. Comprobante de domicilio	63
Gráfica 9. Acta de nacimiento	63
Gráfica 10. Acta de matrimonio	63
Gráfica 11. Constancia de inexistencia	63
Gráfica 12. Cartilla de vacunación	65
Gráfica 13. Identificación oficial	71
Gráfica 14. Acta de nacimiento	71
Gráfica 15. Acta de matrimonio	73
Gráfica 16. Certificado médico	73
Gráfica 17. Nacimiento en casa o con partera	73
Gráfica 18. Carpeta de investigación	73
Gráfica 19. Comprobante de domicilio	75
Gráfica 20. Constancia de inexistencia	75
Gráfica 21. Acta parroquial o fe de bautismo	75
Gráfica 22. Cartilla de vacunación	75
Gráfica 23. Constancia educativa	77
Gráfica 24. Atribuciones en materia de identidad	80
Gráfica 25. Implementación de campañas especiales	81
Gráfica 26. Encuestados por sexo	137
Gráfica 27. Distribución por edad	138
Gráfica 28. Distribución por sexo	139
Gráfica 29. Motivos de incursión en calle	140
Gráfica 30. Lugar de pernocta	141
Gráfica 31. Permanencia en calle	142
Gráfica 32. Analfabetismo	142
Gráfica 33. Grado de estudios	143
Gráfica 34. Certificado de estudios	143
Gráfica 35. Estado civil	144
Gráfica 36. Hijos	145
Gráfica 37. Registro al nacer	145
Gráfica 38. Posesión de acta de nacimiento	147
Gráfica 39. Posesión de credencial de elector	147
Gráfica 40. Fuentes de trabajo en calle	148
Gráfica 41. Ingreso en calle	148
Gráfica 42. Jornada laboral	149
Gráfica 43. Fuentes de información	153
Gráfica 44. Discriminación comparada	153

Gráfica 45. Experiencias de discriminación y agresión	154
Gráfica 46. Obstáculos principales	158
Gráfica 47. Motivos para no tramitar el acta de nacimiento ..	160
Gráfica 48. Motivos para no tramitar la credencial de elector	160
Gráfica 49. ¿Por qué no tramitaste tus documentos antes? ..	161
Gráfica 50. Asistencia en trámites	163
Gráfica 51. Experiencia en el proceso	164
Gráfica 52. Tipo de acompañamiento	165
Gráfica 53. Cómo informarse	166
Gráfica 54. Importancia	167
Gráfica 55. Motivaciones para tener documentos	168
Gráfica 56. Derechos negados y motivación de proceso	170
Gráfica 57. Cruce de derechos	172
Gráfica 58. ¿Consideras importante tener documentos de identidad?	174
Gráfica 59: Subregistro en México	182

Presentación

La población que habita en el espacio público, fenómeno presente en muchos países a nivel mundial, es probablemente una de las mayores expresiones de exclusión social en el contexto urbano. En México, a pesar de tener registros de su existencia desde el periodo colonial, el interés en este tema cobró relevancia apenas a partir de la década de los 80 del siglo pasado. No obstante, ante la constante y sistemática invisibilización social e institucional de la población que vive y sobrevive en las calles, abordar el fenómeno desde distintos ámbitos es una labor indispensable, y uno de los más pertinentes es el de los derechos humanos, con base en la profunda convicción de que en donde hay una persona, hay un ser humano digno y sujeto de derechos.

Como parte del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, y con base en los objetivos que orientan su labor, los resultados de esta investigación se adscriben al compromiso de “contribuir a fortalecer la cultura de los derechos humanos en la comunidad universitaria y en el conjunto de la sociedad” a través de la formulación de propuestas busquen mejorar la situación de los derechos humanos en nuestro país.

En este marco, se plantea el derecho a la identidad legal como una garantía que permite el ejercicio de la ciudadanía y el acceso a otros derechos: sociales, económicos y políticos. Con este objetivo, y con base en el examen teórico y normativo, en las siguientes páginas se abordan de forma práctica los desafíos que

enfrentan los miembros de las poblaciones callejeras en el ejercicio y garantía de su identidad legal, a partir de los requisitos institucionales para el otorgamiento de los principales documentos probatorios.

En este documento se incluyen algunas propuestas y recomendaciones que se estiman viables y pertinentes para contribuir en la conceptualización, diseño y puesta en práctica de políticas públicas, programas y proyectos sociales que atiendan de forma integral los problemas específicos de las poblaciones callejeras, postulando como primer paso su reconocimiento como titulares de derechos. En la aspiración a una sociedad justa y equitativa, es ineludible el compromiso de reconocimiento, inclusión y defensa de derechos de miembros de la población en circunstancias de particular exclusión social.

Luis de la Barreda Solórzano

Introducción

Del latín tardío *identitas* e *ídem*, identidad significa ‘el mismo’. Refiere al conjunto de rasgos o cualidades que definen a un individuo o colectivo, en sí mismo y frente a otros. De este modo, la identidad no sólo reside en la conciencia individual que opone la unicidad a la otredad, sino también, en la necesidad de ser reconocido desde el exterior como único y distinguible.

Sin embargo, hablar de identidad, más allá de las derivaciones filosóficas, sociológicas e incluso ontológicas, tiene alcances prácticos y tangibles. Prueba de ello es la identidad legal. Porque, si bien, la identidad comprende el conocimiento de uno mismo, también conlleva la pertenencia y el lugar que se ocupa en el espacio social. Cómo se es parte, en este caso, de una comunidad, de la sociedad o del entramado institucional. La identidad legal, entonces, implica ciudadanía, en el sentido de pertenencia y reconocimiento social y, a la vez, la garantía y habilitación en el ejercicio de derechos.

Ciudadanía e identidad legal se entrecruzan y destacan como nociones estrechamente vinculadas, que también pueden distinguirse como categorías excluyentes basadas en dos dimensiones: la percepción autoproclamada y, a la vez, reconocida, de pertenencia a una comunidad; junto con las distintas garantías que implican ese estatus, entre las que sobresale el principio de igualdad. Es en este marco donde las y los miembros de las poblaciones callejeras desafían y se contraponen a la noción de ciudadano ideal, con base en la ausencia de reconocimiento de su pertenencia social y la obstaculización en el ejercicio de sus derechos.

Entre los principales elementos que ejemplifican la ausencia de acciones que propicien la inclusión social, política y económica de las personas que habitan, viven y sobreviven en el espacio público se encuentran los obstáculos institucionales que limitan y condicionan su reconocimiento jurídico y restringen su acceso en el ejercicio de su identidad a través de la obtención de documentos de existencia legal, condicionando, a su vez, la garantía de múltiples derechos para este sector de la población. Pues, aunque la posesión de documentos no implica el acceso automático al pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, su carencia sí restringe el ejercicio efectivo de derechos fundamentales.

En el caso de México, a nivel nacional, tres son los instrumentos de mayor reconocimiento y uso para la comprobación y garantía del derecho a la identidad: el acta de nacimiento, la clave única de registro poblacional y la credencial de elector. En el primer caso, el registro de nacimiento constituye la constancia oficial de existencia ya que su inscripción reconoce al sujeto ante la ley, le dota de personalidad jurídica, nombre y establece algunos de sus vínculos iniciales, como los familiares y nacionales, entre otros derechos.

Además, es reconocido como derecho humano por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros. En concordancia, el Estado Mexicano, en su reciente reforma al artículo 4to. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), manifiesta que “Toda persona tiene derecho a la identidad” [Diario Oficial de la Federación, adición: 17 de junio de 2014]. Con base en esta reforma constitucional el registro de nacimiento debe ser garantizado con base en tres criterios: su universalidad, puesto que incluye a todas las personas; la inmediatez, ya que éste debe efectuarse de manera contigua al nacimiento; y la gratuidad, ya que la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento deberá expedirse sin costo.

La inscripción del nacimiento ante el registro civil comprende el reconocimiento institucional de su derecho a la identidad. Sin embargo, en México, el acta de nacimiento constituye un documento necesario más no suficiente para la comprobación de la identidad. Ante la ausencia de una cédula o documento de identidad nacional en el país, la credencial de elector, expedida por el Instituto Nacional Electoral (INE), funge como documento supletorio y constituye el comprobante de identidad personal de mayor aceptación en todo tipo de actividades en el país y de uso más extendido por las y los ciudadanos. Además, dicha credencial representa actualmente el requisito indispensable para ejercer numerosos derechos, entre los que se encuentran: votar y ser votado.

Sin embargo, aunque el acta de nacimiento y la credencial de elector representan el reconocimiento jurídico, la garantía de comprobación de identidad y el acceso a derechos, su obtención no es un proceso sencillo ni asequible para un gran número de personas en condiciones de exclusión social. Esta obstaculización en el proceso de obtención de los documentos de existencia legal condiciona el ejercicio del derecho a la identidad, derecho llave en la garantía de muchos otros derechos, debido a la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.

Por ello, la garantía del derecho a la identidad por parte del Estado, de forma universal, gratuita, oportuna, es esencial como derecho primordial que contribuye a la protección individual y a la facilitación en el acceso a servicios básicos. Asimismo, contar con un registro sistemático, incluyente y procedimentalmente acorde con las necesidades poblacionales es indispensable para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la garantía en el ejercicio de los derechos, como la participación política, requisito necesario en la consolidación de un Estado democrático.

Es por esto el interés en el establecimiento de mecanismos y procesos adecuados de registro poblacional que consideren la exclusión social de la cual los miembros de las poblaciones callejeras son objeto, y que permitirían la protección y garantía de este derecho y la generación de estadísticas vitales que son la base para el diseño e implementación de políticas públicas en áreas

como la salud, la educación y el empleo, por mencionar algunas. Esta preocupación es compartida a nivel regional pues, en América Latina y el Caribe, ha destacado la importancia que tiene el registro de nacimiento en la vida de las personas, así como en el diseño e implementación de políticas públicas, por lo que se ha priorizado el tema al reconocerle como una agenda pendiente en los desafíos estructurales, culturales y geográficos de la región.

Como testimonio de esta responsabilidad regional, se encuentran los compromisos asumidos por los Estados durante las Conferencias Regionales de América Latina y el Caribe, organizadas por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) sobre *el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento*¹, a partir de las cuales se han establecido como principales causas que obstruyen el ejercicio pleno del derecho a la identidad: la discriminación, la migración irregular, la exclusión social, las trabas burocráticas, la corrupción, la dificultad de acceder con oportunidad a las oficinas registrales, la falta de cobertura, el costo de los servicios registrales, la ausencia de marcos normativos o procedimientos homogéneos que faciliten el seguimiento del registro asentado en otro lugar.

Por lo que, siendo todas las anteriores, junto con otras más, condiciones que enfrentan las mujeres y los hombres que forman parte de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México, es de reconocer que su persistencia puede enmarcar un ciclo de reproducción de condiciones de exclusión y violación de derechos humanos, como el trabajo, la vivienda, la educación, la salud, la participación ciudadana, el voto, el acceso a programas sociales, entre otros [SEGOB, 2016: 8].

1 Las Primera, Segunda y Tercera conferencias, fueron celebradas en Asunción Paraguay, en agosto de 2007 (ONU, 2007); *el Derecho a la Identidad*, realizada en Ciudad de Panamá, Panamá, en 2011 (BID, 2011); y la *Semana Interamericana de la Identidad* (CLARCIEV, 2016), en Ciudad de México. Paralelamente, durante este último evento, también se llevaron a cabo el *XIII Encuentro del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales* y el *Primer Encuentro Ministerial y de Autoridades Nacionales de las Américas sobre el Derecho a la Identidad* (CLARCIEV, 2016).

Además, desde el análisis demográfico y del diseño de políticas públicas, el registro de los nacimientos ocurridos, así como la credencialización de ciudadanos, representan insumos indispensables para la construcción de indicadores demográficos, sociales y políticos. También son necesarios para mejorar los mecanismos de participación política, por lo que las personas cuyos nacimientos no han sido registrados y que, por tanto, no cuentan con documentos que acrediten su identidad son estadísticamente invisibles en muchas esferas sociales, pero también se encuentran institucionalmente inmovilizados al intentar ejercer cualquier otro derecho que dependa de la constancia documental.

La problemática que enfrentan las y los miembros de las poblaciones callejeras parece evidente, por lo que la carencia de la documentación correspondiente configura la violación del derecho a la identidad, derecho humano esencial e inalienable, el cual se manifiesta como condicionante para el ejercicio de otros derechos fundamentales. Resulta primordial identificar y erradicar los obstáculos institucionales que enfrentan las y los miembros de las poblaciones callejeras en el proceso de obtención y recuperación de documentos legales de identidad, tales como acta de nacimiento, constancia única de registro poblacional y credencial de elector.

La importancia del principio de igualdad y el reconocimiento de la condición ciudadana en una sociedad democrática parte la noción de que, al ser titulares de derechos, los individuos podemos reclamar niveles mínimos de trato, servicios y oportunidades. De esta forma es como el ejercicio ciudadano habilita el desarrollo de capacidades humanas, aunque para que esto ocurra las personas debemos reconocernos y, a la vez, ser reconocidos como portadores de derechos. Siendo así, y dado que el ejercicio de derechos no es autónomo sino interdependiente de las normas jurídicas, los intercambios sociales y las acciones gubernamentales, los individuos no pueden por sí mismos ejercer sus derechos si estos no son acompañados por “la opinión pública, una legislación y políticas públicas adecuadas” [Unicef: 2006, 7].

Objetivos

La cuestión que se propone abordar se centra en el análisis de *la factibilidad de acceso a la identidad legal por parte de las poblaciones callejeras, con base en los procesos institucionales establecidos para su obtención y en contraste con las experiencias y testimonios recabados de miembros de esta población. Con base en este contraste, además se analiza la importancia de la identidad legal en el ejercicio de diferentes derechos sociales, políticos y económicos por parte de las y los miembros de las poblaciones callejeras.*

Con este propósito general, algunos de los objetivos específicos asociados al desarrollo del proyecto son:

1. Llevar a cabo una revisión legislativa sobre el derecho a la identidad, en la esfera internacional y nacional. Con este marco de referencia, se emprende una exploración normativa a nivel estatal de los ordenamientos jurídicos que refieren este derecho.
2. Identificar los procesos y lineamientos actuales que son necesarios para el otorgamiento de documentos de identidad por las autoridades competentes, con la intención de establecer cuáles son los elementos institucionales que representan obstáculos en la obtención de esta documentación por parte de los miembros de las poblaciones callejeras.
3. Establecer, con base en la participación de miembros de las poblaciones callejeras, la identificación de elementos institucionales, procedimentales y personales que obstaculizan la obtención de documentos de identidad legal y su vinculación con el ejercicio de otros derechos.
4. Emitir propuestas y recomendaciones que contribuyan a la garantía del ejercicio del derecho a la identidad de las y los miembros de las poblaciones callejeras.

Emprender la aproximación a las problemáticas que enfrentan las poblaciones callejeras implica un desafío considerable. Diferentes elementos confluyen para intensificar este reto, entre los cuales resaltan las limitantes de la información existente, que van desde la ausencia de información estadística y sociodemográfica hasta las variaciones en los acercamientos al tema. Sumada a esta caracterización se encuentra la naturaleza misma de un fenómeno multicausal que responde a variadas e interpuestas motivaciones, y que implica el análisis de una población oculta, intensamente heterogénea y con una lógica de movilidad muy amplia.

Durante el desarrollo de este documento ha sido primordial contar con la participación de la población en cuestión por lo que el apoyo y la colaboración de la organización de la sociedad civil, El Caracol, A.C.², ha sido fundamental. Gracias a éstas se contó con la cooperación de diversos miembros de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México en distintos momentos del proceso: durante el diseño del instrumento de recopilación de información, con su participación en la aplicación de la *Encuesta: Identidad legal de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México*, en distintos puntos de la metrópoli y a través de la devolución de información con materiales didácticos que, se espera, faciliten sus procesos de obtención o recuperación de documentos de identidad legal. Los resultados de este trayecto se encuentran plasmados en este documento, el cual pretende visibilizar algunas de las problemáticas que este conjunto poblacional enfrenta y, en alguna medida, proporcionar algunas opciones que posibiliten su identificación, atención y resolución.

Como población oculta, el acercamiento al fenómeno de las poblaciones callejeras representa obstáculos particulares, debido a algunas de sus características estigmatizadas. De tal modo que,

² Fundada en 1994, esta asociación civil se enfoca en la visibilidad e inclusión social de las poblaciones callejeras y la población en riesgo social. A partir del acompañamiento educativo, promueve procesos sociales, el ejercicio de derechos, la reducción de daños y el desarrollo de una vida independiente fuera de las calles, por lo que su enfoque mixto se centra en la inclusión social de diferentes sectores de las poblaciones callejeras —infantes, adolescentes, adultos, familias—. En este marco, la orientación y el apoyo de Luis Enrique Hernández Aguilar y Ángel Adrián Soriano Ruíz, director y responsable del área de Gestión del Conocimiento, respectivamente, fueron fundamentales durante el desarrollo de este proceso.

aun considerando algunas de las labores para llevar a cabo un conteo poblacional, se carece de la información necesaria para considerar un marco muestral, suponer su tamaño o su distribución. Es por ello que, metodológicamente, se ha optado por el desarrollo de grupos focales y la implementación de encuestas a hombres y mujeres miembro de las poblaciones callejeras en puntos concretos de reunión y de socialización.

Sin embargo, antes de acercarnos a la población en calle, primero se definieron algunos de los elementos de indagación con base en una revisión conceptual, teórica y normativa a nivel estatal, con el objetivo de identificar las principales barreras que obstaculizan el registro de nacimiento y, por tanto, el ejercicio de la identidad legal. Con base en este marco normativo, y como segunda fase, se optó por la incorporación de las y los miembros de las poblaciones callejeras en la verificación y el contraste de los resultados obtenidos, a partir de la implementación de grupos de discusión con hombres y mujeres, a modo de incorporar la opinión y la experiencia de las poblaciones callejeras en el diseño de un instrumento de recopilación de información. Por último, se recopilamos las respuestas de algunos miembros de la población y sistematizamos los resultados obtenidos, para su posterior análisis y desarrollo en el presente documento. Por lo que, al final de esta investigación se detallan algunos de los apuntes metodológicos más relevantes para la construcción y el desarrollo de este proyecto.

Esta propuesta se encuentra dividida en seis apartados principales que responden, en parte, a las fases del proceso de aproximación al tema. En primer lugar, se plantean los marcos teórico y conceptual que orientaron el proyecto. En segundo lugar, se presentan algunos de los principales hallazgos identificados a partir de la contraposición de los elementos normativos y la percepción de la población participante. A continuación, se esbozan comentarios finales y se delimitan algunas de las recomendaciones que, con base en la evidencia recopilada y analizada, se estiman pertinentes en la aproximación institucional. Por último, se realizan algunos apuntes metodológicos sobre el análisis normativo y del proceso dialéctico con las y los miembros de la población que participaron en esta investigación.

El camino de Martha... (parte 1 de 5)

Desde niña, Martha Verónica ha vivido en la Plaza de la Soledad, frente a la Parroquia de la Santa Cruz, junto con sus padres. A sus 15 años, a la familia se sumó Aurelio, su hijo, quien ya ha cumplido cuatro años. Martha trabaja por las tardes recolectando basura y por las mañanas acude al INEA en donde está a punto de terminar la primaria, ella quiere seguir estudiando y que su hijo también lo haga, y así cambiar sus condiciones de vida. Con esa intención, Martha tuvo que emprender un intrincado camino durante al menos los últimos dos años. En ese entonces, Martha y Aurelio no contaban con acta de nacimiento, ni con algún otro documento que demostrara su identidad legal, pero ella se propuso obtenerlos a como diera lugar pues intuía que el primer paso para transformar su vida era inscribirse a la escuela. El proceso para tramitar sus documentos no fue sencillo, ni ágil, ni gratuito.
[...]



Fotografía:
Joel Sandía Navarrete

I. Ciudadanía e identidad legal

[marco teórico]

“La diferencia entre tener documentos o no, es ser ciudadano o no serlo”

Lorena 29 años. 14 de agosto de 2017

A. Marco teórico en torno a la ciudadanía

¿Qué nos hace ciudadanos? El debate en torno a la ciudadanía puede ser abordado desde numerosas y variadas perspectivas. Ya sea con énfasis en los procesos históricos relacionados a la evolución conceptual y analítica del término; en consideración de los campos de derechos asociados; en referencia a la expansión de los sectores sociales interpelados o partir de las implicaciones en los modelos políticos. Sin embargo, en este planteamiento se considerará a la ciudadanía a partir de su factor de diferenciación y de exclusión, el cual se articula con el reconocimiento institucional a partir de la garantía de la identidad legal.

Aunque nociones estrechamente vinculadas, nacionalidad, ciudadanía y democracia, son centrales en el pensamiento político moderno, a tal grado que damos por sentado que en una democracia la ciudadanía es un principio garantizado, lo cierto es que existen muchas excepciones a este dictado, pues “el concepto de ciudadanía es complejo, fundado en una serie de derechos establecidos históricamente, pactados socialmente y pautados legalmente” [Olvera, 2008: 9].

Ejemplos de este devenir son distintos sectores poblacionales como migrantes, refugiados, minorías étnicas o incluso mujeres, quienes, entre otros, han dado cuenta de la distinción en los criterios de exclusión. Estas problemáticas parecen invisibles al mirarse desde una asumida concepción de la figura del ciudadano como centro de los acontecimientos sociales y de la vida política de las ciudades y Estados. No obstante, la ciudadanía es una perspectiva de reciente cuña que continúa sujeta al análisis y la interpretación.

Si como sugiere Olvera García “la noción de ciudadanía nos permite indagar sobre relaciones fundamentales de la convivencia humana”, las acciones y relaciones vinculadas al reconocimiento

de derechos de quienes quedan al interior y, a la vez, al borde de dicha comunidad (inmigrantes, residentes, presos, refugiados, extranjeros, pobladores en calle, así como diversos grupos marginados) cuestionan dicha noción. “Lo anterior muestra una realidad en que la coexisten ciudadanos con una ciudadanía restringida o de segunda clase, con aquellos sectores privilegiados y en ejercicio pleno de sus derechos políticos, civiles y sociales” [2015: 15].

Al parecer la ciudadanía moderna comprende sus propios límites, los cuales parten de la concepción de nacionalidad pero no sólo se constriñen a ésta; “tal como apuntó tan agudamente Hannah Arendt, definir al ciudadano a partir del requisito de lo nacional ha propiciado el abandono de muchos seres humanos que viven como parias en el mundo, extrañados de cualquier comunidad política y en la búsqueda del “derecho a tener derechos” [Olvera García, 2015: 16] y que, podríamos agregar, aún dentro de los confines nacionales son desconocidos como miembros de la comunidad política, territorial o social.

Para que una persona pueda considerarse ciudadana, en principio el país natal debe garantizar un nombre y una nacionalidad como primeras medidas para asegurar una identidad legal. Por ello, como categoría excluyente, la ciudadanía concentra dos dimensiones: la percepción autoproclamada y, a la vez, reconocida, de pertenencia a una comunidad; y también del acceso a las distintas garantías implicadas con este estatus, entre las que sobresale el principio de igualdad. Visto de este modo, el estatus ciudadano ha conllevado el reconocimiento de este principio entre los integrantes de una comunidad, así como la expansión de derechos y oportunidades para los miembros que corresponden a esta categoría.

Sin embargo, este ideal ciudadano fundado en el principio de igualdad que conocemos y damos por sentado en las sociedades

políticas modernas no podría ser anterior a la Revolución francesa [1992]³. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, cuya esencia establece la legitimidad de los Estados, con base en los derechos individuales y el consenso voluntario individual, “comienza con la frase “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”, lo que proclama la igualdad —al menos jurídica— de los individuos: el primer lugar lo ocupa el individuo” [Olvera García, 2015: 25]. En este enfoque de ciudadanía se retoma la argumentación histórico-social de Thomas Marshall [1998: 302], al dividirla en tres esferas: la civil, la política y la social. Dicha distinción da cuenta de la pretendida fusión de la concepción ciudadana pero también de la histórica separación funcional de los derechos que se constituyeron progresivamente. Pues, como apunta el autor:

[...] en la última parte del siglo XIX se desarrolló un creciente interés por la igualdad como principio de justicia social y una valoración del hecho de que el reconocimiento formal de una capacidad igual para disfrutar de los derechos no bastaba. [...] Así, aunque la ciudadanía, incluso al final del siglo XIX, apenas contribuyó a reducir la desigualdad social, sí contribuyó a guiar el progreso por el camino que conducía directamente hacia las políticas igualitarias del siglo XX. [Marshall, 1998: 319].

Es por ello por lo que el quiebre entre las teorías del ciudadano propietario y la ciudadanía electiva permite distinguir los márgenes que delimitan las fronteras de exclusión-inclusión en donde el paso de “la visión del ciudadano propietario al reconocimiento de la igualdad política de los individuos electores” [1992: 50] sustenta la incursión de la igualdad política y el principio de individualismo social. Asimismo, la noción tradicional de comunidad política continúa como eje que revela que la “igualdad política que se manifiesta en este contexto expresa simplemente un hecho de pertenencia social” [Rosanvallon, 1992: 53]. De este modo es como el análisis del enfoque de ciudadanía también implica nuevas formas de exclusión e inclusión social.

3 Como apunta Rosanvallon (1992), el principio de igualdad política y la irrupción de los derechos políticos, implican una ruptura, a diferencia de los civiles o sociales que se conforman como un avance, pues los primeros reconstruyeron el ideario social.

“Porque sin papeles no eres nadie”

Adriana, 47 años. 14 de agosto de 2017

A pesar del principio democrático de igualdad política, pareciera que no todos los miembros de la sociedad son merecedores de entrar en la categoría ciudadana. Esta modalidad de relación social opera otorgando diferentes sentidos al término ciudadano: detentador de nacionalidad, miembro de una colectividad concreta, y “buen” miembro de la sociedad. La noción no es sólo jurídica: deriva de la “implicación social, superponiendo tres modalidades: la pertenencia jurídica (la nacionalidad), la inscripción material (el domicilio) y la implicación moral” [Rosanvallon, 1992: 67].

La exclusión, entonces, “no se refiere solamente a un proceso de privación legal”, pues ésta también alude fundamentalmente al proceso cultural que niega la dignidad y el reconocimiento a categorías completas de la población, ya sean personas afrodescendientes, indígenas, mujeres, pobres u homosexuales, por mencionar algunos distintos sectores de la población que han sido “culturalmente constituidos como categorías excluyentes, que no son reconocidas como iguales a los demás, y con frecuencia ni siquiera como partes de la comunidad” [Olvera, 2008: 16].

De este modo, la exclusión de la categoría ciudadana de sectores diversos entre los que se encuentran las poblaciones callejeras implica tanto la negación del principio de igualdad y como el ejercicio de derechos. Pues, “son las clases inestables y marginales, y no los campesinos, obreros o artesanos —incluso modestos— los que quedan apartados”. A ellos “nadie soñó verdaderamente nunca con otorgar el derecho al sufragio”. Así, los excluidos del sufragio, de la ciudadanía y de la nación, han sido los marginados, junto con los “extranjeros, marginales desterritorializados, criminales desterrados de la sociedad” [Rosanvallon, 1992: 66-75].

Nacionalidad, domicilio, pago de impuestos, criterios morales, entre otros, parecieran ser los nuevos límites que impone la dicotomía inclusión—exclusión, pues “los excluidos del sufragio, en efecto, son virtualmente sólo los extranjeros o aquellos a quienes se percibe en la periferia del cuerpo social, flotando en los márgenes de la nación” [Rosanvallon, 1992: 39]. Por tanto, la ciudadanía como pertenencia a la comunidad nacional se sostiene

“Con documentos te identificas y te tratan como más humano. Sin ellos, te tratan como alguien sin valor”

Ricardo, 25 años. 14 de agosto de 2017

en función de los criterios fijados en cada país para reconocer a los miembros en pleno derechos, partir del reconocimiento de pertenencia al Estado-nación [Olvera, 2008: 18].

Si como apunta Marshall, la ciudadanía es el “[...] estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones” [1998: 37], entonces la ciudadanía implica el reconocimiento de los derechos de los miembros incluidos en la comunidad política y social, y a la vez dibuja la exclusión de sujetos que no pertenecen a ésta, así como el desconocimiento de sus facultades y garantías. Siendo así, quienes no son considerados ciudadanos, en la práctica o en términos legales, se encuentran en una posición de desventaja y marginación social, política y económica que sólo agrava su vulnerabilidad social.

Dependiendo la época, “hay más o menos sujetos legalmente excluidos” [Olvera, 2008: 20]. Pero, ya sean niños, mujeres, indígenas, migrantes, forasteros, refugiados, “vagos o mendigos”, la negación de sus derechos fundamentales por la vía del desconocimiento ciudadano sólo recrudece la desigualdad y el descontento con el ejercicio de la democracia basada en el principio de igualdad. Como ya se mencionó, la concepción moderna de ciudadanía apela al sentido de pertenencia a una comunidad y al ejercicio de derechos a partir de ésta. Ambas nociones parten del principio de igualdad como fundamento de integración a una comunidad en la que cada participante se encuentra en iguales condiciones frente a los otros.

Empero, esta igualdad teórica, ideal y prescriptiva se contrapone con una sociedad real y notoriamente desigual que complejiza los desafíos a afrontar en el acontecer político y social. Aun así, el imperativo de la construcción del modelo democrático y la noción de ciudadano debe descansar en los principios de igualdad e inclusión, y poner de manifiesto cómo la ciudadanía enmarca la

pertenencia y el reconocimiento social, y a la vez, tiene el potencial de marginar y excluir de forma natural a numerosos sectores sociales, dependiendo del contexto histórico.

Por ello, si partimos de reconocer la asociación entre las nociones de nacionalidad, ciudadanía e identidad legal, también es necesario identificar los elementos excluyentes que comparten estas categorías cuando garantizan la pertenencia social y, a la vez, limitan el reconocimiento a individuos que comparten condiciones de marginación. Esta problemática se condensa cuando esta exclusión nominal se recrudece con la ausencia del reconocimiento social, jurídico e institucional que proporciona la identidad legal a través de su garantía por parte del Estado. Por lo que destaca que “en la actualidad [aún] se cuenta con evidencias que indican la existencia de inequidad en el acceso y al goce del derecho a la identidad legal ya que ésta es condicionada y determinada por factores estructurales e individuales [...] para garantizar su pleno ejercicio” [Tamargo, 2010: 1].

Condiciones sociales, económicas, culturales, de género y etnicidad, entre muchas otras, obstaculizan el acceso a la identidad legal, por lo que se vuelve imperante identificar los procesos y las pautas que condicionan y orientan decisiones y oportunidades de desarrollo personal y social en un contexto de amplia desigualdad y exclusión, evidente en el caso de las y los miembros de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México. En este marco, resulta crucial analizar las formas de intervención institucional por medio de las cuales el Estado implementa acciones y políticas para garantizar el ejercicio de los derechos y, desde esa posición, construye, reproduce y fundamenta formas de inclusión y exclusión a partir de la obstaculización o la ausencia de criterios que contemplen la diversidad social, las condiciones particulares de marginación y la complejidad del ideal de igualdad.

En el debate actual en torno a la concepción de la ciudadanía, el reconocimiento del sujeto como integrante de la comunidad política y social, así como la garantía de sus derechos humanos, son el paso indispensable hacia la construcción de una democracia efectiva, en donde cada uno pueda participar y contribuir en la vida pública, por ello “...es vital recuperarnos como seres humanos y pensar en opciones de reconocimiento, respeto,

diálogo y justicia que permitan construir una ciudadanía distinta, aun cuando ella contenga contradicciones y disensos propios de la democracia moderna. [...] Tales consideraciones en torno a la ciudadanía reconfiguran las pautas de acción para los ciudadanos, de tal manera que la condición ciudadana no sea un elemento más de exclusión que mantiene al margen a un sinnúmero de seres humanos, sino que constituye un elemento emancipador que favorezca la realización humana” [Olvera García, 2015: 32].

La ciudadanía puede analizarse, entonces, a partir de distintas dimensiones que van desde el reconocimiento institucional y la posibilidad de adscribirse a una colectividad con capacidad de incidir en ésta, hasta la que otorga un estatus y concede el acceso y ejercicio pleno de derechos a partir de la adscripción ciudadana. En este marco, el reconocimiento ciudadano de subconjuntos sociales como las poblaciones callejeras, que han sido sistemáticamente marginadas y excluidas de su ejercicio ciudadano como sujetos de derechos, colocan a la identidad legal como la pieza central que separa o enlaza a la garantía de derechos y a la ciudadanía y en esa medida es necesario indagar sobre los obstáculos que distancian al habitante de la calle del derecho a tener derechos.

B. Derecho llave: de la discusión teórica a la realidad operativa

[L]a paradoja de la democracia estriba en que el poder social hace a algunos ciudadanos(as) más iguales que a otros y, por otro lado, la igualdad de la ciudadanía convierte a algunas personas en ciudadanos(as) más poderosos. La solución consiste, al menos en parte, en proporcionar medios institucionalizados para el reconocimiento y representación explícita de los grupos oprimidos.

[Young, 1996: 108]

Retomando la pregunta inicial: ¿qué nos hace ciudadanos?, aunque la aproximación teórica atribuya a la categoría una función de pertenencia a una comunidad política y de reconocimiento de derechos civiles, sociales, políticos, económicos y culturales, existe un paso crucial en la garantía de dicho reconocimiento. Como ya se mencionó, el punto de partida en el reconocimiento

como sujeto de derechos reside elementalmente en la garantía de la identidad legal.

El fundamento de la ciudadanía parte de que el país de residencia u origen garantice, en principio, el nombre y la nacionalidad del sujeto, como primeras medidas para asegurar una identidad legal. En este caso, la identidad legal tiene lugar a partir de dos procedimientos específicos y, a la vez, vinculados: el registro oportuno de los nacimientos y la obtención de un documento nacional de identidad (DNI) que, en el caso de México, es suplido por la credencial de elector proporcionada por el INE.

En México, el Estado tiene el deber de reconocer la identidad personal de cada uno de los individuos que constituyen su población, proporcionando un medio de identificación para acreditar la identidad de manera certera, de acuerdo con su marco jurídico: los artículos 4° y 36 de la CPEUM, los artículos 86 y 87 de la Ley General de Población y el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la CPEUM, reforma al artículo 4to, párrafo VIII y artículo 36:

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 [Diario Oficial de la Federación, adición: 17 de junio de 2014].

Son obligaciones del ciudadano de la República: Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse **en el Registro Nacional de Ciudadanos**, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público y, por tanto, **responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos** en los términos que establezca la ley.

Ley General de Población, artículos 86 y 87:

- El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.
- En el Registro Nacional de Población se inscribirá: I. A los mexicanos, mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad; y II. A los extranjeros, a través del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27:

- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XXXVI. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo, así como manejar el servicio nacional de identificación personal, en términos de las leyes aplicables.

Así, el registro de la identidad legal permite la individualización, de forma única e insustituible y, a la vez, constituye la base mediante la cual se puede acceder a los demás derechos que consagran las leyes nacionales y los tratados internacionales. Desde el momento del nacimiento, toda persona tiene derecho a constatar y hacer constar su identidad legal, integrada por su nombre y filiación, fecha de nacimiento, sexo y nacionalidad. Preferentemente, desde la infancia, se debe contar con un documento que acredite esta certeza legal, a través de un registro oportuno de nacimiento, pero aún en la edad adulta, por medio del registro extemporáneo, la identidad legal constituye prueba de la existencia de una persona integrante de una sociedad.

Dado que la inscripción en el registro civil otorga capacidad jurídica a los recién nacidos en función del reconocimiento de su nacionalidad, este acto concede no solamente una pertenencia individual como miembro de la sociedad, sino una garantía de una serie de derechos y obligaciones que posibilitan el acceso a diferentes servicios y programas que contribuyan al desarrollo individual. Es por ello que el registro oportuno e inmediato de menores de edad ha ocupado un lugar destacado dentro de las políticas pobla-

cionales a nivel internacional y nacional. A este respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos [AGNU, 1948] señala en su artículo 6° que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica” y el artículo 7° de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) establece que: “El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer sus padres y a ser cuidado por ellos” [AGNU, 1989].

Como se observa, la universalidad e inmediatez del registro son dos de los tres elementos, junto con la gratuidad, que deben ser garantizados para que cualquier persona, sin importar la edad, obtenga el reconocimiento político y jurídico por parte del Estado, ante la ley, así como el social, derivado de sus relaciones de parentesco. Estos tres elementos pueden ser descritos de la siguiente forma:

Universalidad. Implica asegurar la cobertura a todas las personas en el territorio de un país, independiente de su edad, origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o el estatus migratorio o nacionalidad de sus padres.

Gratuidad. Conlleva eliminar el cobro de cualquier tarifa oficial o extraoficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, multas o trámites asociados, sin importar si el registro se da de manera oportuna, tardía o extemporánea. La gratuidad del registro contribuye a la universalidad y a la oportunidad de éste, al disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan.

Oportunidad. Garantizar que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento, e incluso de forma expedita a la realización del trámite, aunque este no sea dentro del límite del registro oportuno. El plazo para considerar el registro como oportuno varía en cada entidad del país. En consecuencia y con el fin de orientar los criterios que en cada caso se siguen para ello, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado en diversas ocasiones que la oportunidad del registro debiera implicar un plazo de días más que de meses [Unicef, 2004].

“No tener papeles es como si no existieras”

Edgar, 27 años. 14 de agosto de 2017

Aunque normativamente, de acuerdo con el artículo 7° de la *Ley de Nacionalidad mexicana*, “se presume que el niño expósito hallado en territorio nacional ha nacido en éste y que es hijo de padre y madre mexicanos” [SEGOB, 1998], el trato a los menores abandonados y de origen desconocido, conlleva el desconocimiento de su identidad legal y la garantía tardía de sus derechos. Los menores y adultos que no son inscritos en el registro civil y por tanto carecen de la documentación inicial para constatar su identidad son invisibles ante los ojos de la sociedad y del Estado. Ante estas circunstancias hablamos de dos tipos de indocumentación:

- a) la **absoluta**, cuando la persona no ha sido inscrita en el registro de nacimientos y, por tanto, carece de acta de nacimiento y del documento de identidad, que en el caso de México es reemplazada por la credencial de elector ante la carencia de un documento nacional de identidad, cédula de identidad ciudadana o la cédula de identidad personal.
- b) la **relativa**, refiere a la situación en la que la persona ha contado con dicha documentación, parcial o totalmente, pero por diversas circunstancias carece de los medios probatorios para acceder nuevamente a éstos.

Así, las personas indocumentadas pueden ser entendidas como aquellas que carecen de los medios que permitan constatar su identidad legal y, por tanto, de la documentación necesaria para gozar de garantías para ejercer sus derechos a plenitud y cumplir con sus deberes. Diversos grupos sociales cuentan con mayores barreras para obtener esta documentación, por lo que el subregistro de nacimientos y la indocumentación son hechos constantes que afectan la trayectoria de vida de las personas, obstaculizando su desarrollo personal y social.

Al respecto, diversos autores afirman que la ciudadanía implica “el derecho a tener derechos” [Arendt, 1973; Lefort, 1987; Vieira, 1998], por lo que es preciso analizar las formas en las que el Estado da respuesta a las necesidades de sectores excluidos y evaluar la eficacia de dichas respuestas en la atención de las demandas de reconocimiento, inclusión y garantía de derechos. Desde el ideal de ciudadanía, la construcción de estas políticas públicas debería realizarse con una perspectiva de igualdad a tra-

vés de la cual se atiendan las particularidades de la población y de esta forma se promueva la disminución de desigualdades sociales y se incluya a los sectores excluidos. De no ser así, el efecto será la reiterada vulneración del ejercicio de los derechos a partir de la identidad legal, por exclusión, discriminación y transmisión intergeneracional de la indocumentación.

Desde el enfoque de derechos, se precia considerar que las personas que viven en condiciones económicas, sociales y culturales más adversas son las que merecen especial interés, por hallarse en una situación de mayor inequidad y desventaja social. Siendo así, la exclusión manifiesta que experimentan las y los miembros de las poblaciones callejeras conlleva a abogar por la garantía de los derechos y las adecuaciones pertinentes desde diferentes ámbitos de la esfera gubernamental. Por lo anterior, es necesario reflexionar, analizar y comprender los elementos subyacentes que limitan el ejercicio de los derechos humanos. “De esta manera, se podrán desarrollar acciones que garanticen la implementación de políticas públicas cuyas soluciones sean duraderas y no sólo respuestas coyunturales” [Unicef: 2006, 13-14].

De igual forma, al reconocer los principios de igualdad, universalidad, interrelación e interdependencia de los derechos humanos, en tanto que la realización de unos depende de la garantía de otros, se precia evidente observar que esta condicionalidad establece la conexión lógica entre la garantía del derecho a la identidad legal para el ejercicio de otros derechos fundamentales. En este sentido, el derecho a la identidad se posiciona como un pilar sobre el que se cimienta el ejercicio de los derechos políticos, sociales y económicos.

La identidad legal como derecho llave se fundamenta entonces en la interdependencia de los derechos que fue constatada a través de la experiencia recabada en los testimonios de un centenar de personas que viven y sobreviven en el espacio público, las cuales manifiestan la falta de documentación como uno de los elementos que obstaculiza su acceso a muchos otros derechos: obtener un trabajo, recibir atención médica, transitar libremente, presentar una denuncia ministerial, registrar a sus propios hijos o ser reconocidos y reclamados tras la muerte, entre muchos otros, son algunos de los derechos que les pueden ser negados, limita-

“Con esos puedo identificarme como ciudadana y son necesarios para trabajar o para servicios médico”

Montserrat, 29 años. 16 de agosto de 2017

dos u obstaculizados en relación directa con la carencia de medios de comprobación de su identidad legal.

Por ello es indispensable plantear la identidad legal como derecho llave que posibilita el reconocimiento jurídico y, a la vez, habilita la garantía del ejercicio derechos fundamentales. A este respecto, la identificación de los miembros de las poblaciones callejeras, y el reconocimiento social e institucional parten de un punto común: la garantía del derecho a la identidad y su ejercicio como elemento clave en la protección de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales asociados. No por situarlo por encima del resto, sino porque en el caso de México, el ejercicio de los derechos humanos está vinculado a la comprobación de la identidad legal y su protección al amparo jurídico.

C. La identidad legal en México

En lo relativo a la garantía de una identidad legal en México, han habido diversos avances desde que en 1990 se establecieron reformas a la Constitución con el fin de crear un Registro Nacional de Ciudadanos. Sin embargo, aún no existe un documento único que acredite la identidad en el país, ya sea una cédula de identidad o un documento nacional de identidad (DNI), como en otros países. A falta de un instrumento confiable que permita garantizar el derecho a la identidad en México se utilizan tres identificaciones que operan como documento de identidad: la INE (antes IFE) o credencial de elector; el CURP o Clave única de Registro de Población; y, por último, pero aún más importante, el acta de nacimiento.

Estos documentos probatorios de identidad, que son posibles a partir del registro de nacimiento, dan lugar al reconocimiento de la personalidad jurídica y permiten la comprobación

de la ciudadanía y la vinculación con una nacionalidad. Es decir, establecen la calidad de una persona debido a los nexos político y jurídico que la vinculan al resto de la población constitutiva de un Estado, y al Estado mismo, por supuesto. En este marco, la identidad legal, que se adquiere a través del registro de nacimiento y se comprueba por medio del acta de nacimiento, se enlaza con el registro de la CURP y posteriormente con la obtención de la credencial de elector, así es como estos documentos se distinguen como los principales documentos probatorios de identidad, de los cuales se detallará un poco más a continuación.

1. Cédula nacional de identidad

Como se ha mencionado, a pesar de que en el país la cédula nacional o DNI no es una realidad, su implementación ha sido discutida en numerosas ocasiones durante las últimas cuatro décadas, en las cuales ha sido reiteradamente propuesta y suspendida. Aunque no hay trazas que den aliento sobre su adopción durante esta administración, se reconoce que de hacerlo se innovaría en cuanto al ejercicio y garantía de la identidad legal en el país.

En principio, fue expedida en 1981 con carácter de instrumento público probatorio. Para su obtención era necesario presentar un acta de nacimiento que acreditara la nacionalidad mexicana y estuviera certificada por el registro civil. Sin embargo, fue suspendida en 1985, continuada en 1990 y cancelada en 1994. A partir de 2007, la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB formuló el “Proyecto para la producción de la cédula de identidad ciudadana y la cédula de identidad personal” y en 2012, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) planteó su elaboración como uno de sus programas estratégicos del Sistema Nacional de Identificación Personal.

Su posible ejecución ha desencadenado constantes discusiones relacionadas con la competencia e idoneidad de facultades entre el INE y la SEGOB; el esfuerzo que implicaría para la articulación de esfuerzos interinstitucionales; la concentración de atribuciones e información personal y la pérdida de autonomía en caso de coordinación; junto con los desafíos tecnológicos y opera-

“¿Crees que es importante tener documentos de identidad? En primera porque es un derecho ¿no? Un derecho que no les podemos negar; yo, como a mis hijos, no se los puedo negar porque entonces serían como invisibles en la sociedad; y, si de por sí, ya está la discriminación, el rechazo y así... siendo así teniendo papeles, imagínese si no tuvieran, pues más”

Diana, 27 años. 3 de febrero de 2017

cionales, en caso de implementarse, entre muchas otras. Algunos de los principales debates han sido los siguientes.

Ante el extendido uso de la credencial de elector como principal medio de identificación a nivel nacional, se ha considerado que la creación de una cédula de identidad nacional administrada por RENAPO implicaría la duplicidad de funciones entre INE y la SEGOB, además de disminuir los incentivos para la obtención y renovación de una credencial de elector y, por tanto, de la emisión del voto en periodos electorales. Siendo así, la idea de crear una cédula de identidad de forma independiente fue suplida por la intención de coordinar esfuerzos entre ambas dependencias, considerando la infraestructura y experiencia del INE. Sin embargo, esta noción implicaría no sólo coordinar esfuerzos sino también atribuciones e incluso subordinar éstas, de forma que se cuestionaría la validez de concentrar de datos personales en una dependencia gubernamental, cuando uno de los principios legitimadores de la autoridad electoral ha sido su autonomía e independencia.

De tratarse de un organismo unificado, éste debería contemplar la expedición de una cédula de identidad de forma obligatoria, desde el nacimiento y en cualquier momento de la vida de cualquier mexicano, no sólo a partir de la mayoría de edad, articulando esfuerzos entonces con los gobiernos locales, facultados en materia de Registro Civil. Esta labor implicaría la estandarización de procesos y requisitos, además de la facilitación de trámites y la actualización técnica. Es probable que las cédulas de identidad

no contarán entonces con fotografía, y de hacerlo, se requeriría una actualización periódica de la misma, pero sobre todo dicha cédula debería incluir información biométrica como huella digital e imagen del iris, además del nombre y el CURP, entre otros datos.

Sin embargo, actualmente, la creación e implementación de una cédula de identidad única desde el nacimiento que permita la portabilidad a lo largo de la trayectoria vital, y garantice la identidad legal es una posibilidad muy remota. La administración federal actual (2018-2024) no tiene contemplado retomar la iniciativa de una cédula de identidad ciudadana, a decir de Jorge Wheatley, director general del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, quien en la reciente presentación del Informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre *Derecho a la Identidad* (2019) descartó la implementación de un DNI y señaló la encomienda de garantizar el derecho a la identidad a través de diversos mecanismos, y la continuación en el uso de documentos de identificación como la credencial de elector y la CURP⁴.

2. Clave Única de Registro Poblacional

Respecto al CURP, este documento surge en 1996 con el objetivo de convertirse en un instrumento de “registro y acreditación fehaciente y confiable sobre la identidad de la población” [Secretaría de Gobernación, 2015], que permitiera que los ciudadanos realizaran trámites con mayor agilidad. Su uso original suponía la homologación de diferentes combinaciones de claves utilizadas por diversos organismos como el entonces IFE, el Seguro Social o la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, su integración no ocurrió por lo que dichas claves siguieron operando a la par del uso de la CURP. No obstante, a la fecha, y con base en la *Ley General de Población*, la Secretaría de Gobernación se encuentra facultada para registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero, a través de la asignación de la CURP y de la expedición de la constancia respectiva.

4 INEGI, Unicef (2019), Comunicado de prensa 16/19, 22 de enero de 2019. Disponible en: [<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemografia/identidad2019.pdf>], consultado el 23 de enero de 2019.

Desde sus orígenes se ha intentado que el registro de población sea cada vez más eficiente. Con este objetivo en 2006 se dieron a conocer dos manuales para la captura e intercambio de información que buscan una mayor interoperabilidad entre las distintas dependencias de la administración pública federal. Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se precisó que existe información lo suficientemente sistematizada, adecuada y oportuna para garantizar la identidad de las personas.

Sin embargo, de acuerdo con el *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015* [Auditoría Superior de la Federación, 2015] se han señalado deficiencias en el Sistema Nacional de Identificación Personal, por lo que a partir de la revisión y el análisis de la base de datos nacional de las CURP asignadas entre 1997 y 2015, se determinó que las claves asignadas hasta 2015 contemplaban sobre registro de 46.4% respecto del total de la población estimada. Además, que 62.3% de la población integrante en el Registro Nacional de Ciudadanos contaba con un doble registro⁵. Por todo ello y más, el informe concluía que no se contaba con mecanismos adecuados para el registro y la generación de información, a la vez que reconocía la existencia de insuficiencias en el proceso de actualización de los registros de la CURP.

En tres entidades se han emitido más del doble de CURP respecto de su población: Zacatecas, 155.6%; Guerrero, 107.7%, y Durango, 103.4%. En tanto, 3 estados tienen una menor cobertura de asignación de la CURP respecto de su población: Baja California, 13.7%; Baja California Sur, 19.8%, y Quintana Roo, 42.8%. Garantizar el derecho a la identidad para la población es una meta pendiente para las autoridades mexicanas pues, como

evidenció la ASF, los registros que integran las bases de datos oficiales presentan deficiencias que ponen en riesgo su confiabilidad y correspondencia unívoca entre registro y persona.

En sus inicios, y con base en el “Acuerdo Presidencial para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población” [DOF, 1996], la CURP fue expedida por diversas oficinas de gobierno, como el Registro Civil, centros escolares y unidades médicas. Empero, a partir de 2017, fue implementado el “Programa de Modernización Integral del Registro Civil”, con el objetivo de coordinar esfuerzos entre los ejecutivos estatales para ejercer acciones de digitalización e interconexión de los servicios registrales en todo el país de tal forma que se garantice el acceso pleno para todas y todos sin importar su ubicación geográfica, así la CURP fue incorporada directamente en el *Formato Único de Acta de Nacimiento* en todas las oficinas del Registro Civil.

De este modo la SEGOB intentó remediar esta situación al promover convenios de coordinación entre las distintas dependencias y de generar una interconexión entre los diferentes registros civiles en el país. También ha lanzado diferentes programas como “Soy México. Identidad e inclusión” que surge a partir de la colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁶ y el Registro Nacional de Población (RENAPO), y buscó combatir el subregistro de beneficiarios de la primera, así como la duplicidad de ciudadanos con CURP. Actualmente, su consulta es un proceso sencillo y gratuito a través del portal gubernamental⁷. Asimismo, es posible solicitar la inscripción en el Registro Nacional Poblacional de forma presencial y gratuita, con la presentación del acta de nacimiento y una identificación oficial.

5 Con base en el *Informe de Resultados de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015*, Auditoría de Desempeño: 15-0-04100-07-0013, la ASF determinó que en la integración del RENAPO existe un sobregistro de 46.4% respecto del total de la población estimada, de 121,493 miles de personas, en promedio; por tipo de registro: el 62.3% de la población integrante del Registro Nacional de Ciudadanos tiene doble registro; el 12.7% de los integrantes del Registro de Menores de Edad tiene doble registro; los integrantes del Catálogo de Extranjeros Residentes en la República Mexicana tienen en promedio 9.5 registros cada uno, en tanto, en el Registro de los Mexicanos Residentes en el Extranjero falta por integrar al 12.2% de la población estimada por la CONAPO a 2015. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0013_a.pdf].

6 A lo largo de la investigación se nombrará a la SEDESOL, aunque a partir del 30 de noviembre de 2018 se transformó en la Secretaría de Bienestar [Diario Oficial de la Federación, 2018].

7 En el portal Gob.Mx, se encuentra disponible la búsqueda de la constancia a partir de la clave misma o de los datos personales, RENAPO, “Consulta tu CURP”. Disponible en: [<https://www.gob.mx/curp/>]. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

3. Credencial de elector

Por último, es necesario mencionar la expedición de la credencial de elector por parte del INE. Si bien, las facultades del Instituto no se relacionan directamente con el ejercicio de la identidad legal, si se asocian de forma indirecta. En México, dicho Instituto es el encargado de expedir la credencial de elector, uno de los documentos más utilizados como medio de identificación o como comprobante de domicilio, al contener información fidedigna tanto de datos personales como de referencia geográfica habitacional de quien se ostente como su titular.

En su caso, su obtención, reposición o modificación está estandarizada y por lo tanto sujeta a la presentación de tres tipos de documentos: el documento de identidad; un documento de identificación o credencial con fotografía y un comprobante de domicilio. Sobre el documento de identidad —el cual puede ser el acta de nacimiento o un documento de naturalización, para los no nacidos en México—, se exige de presentarlos a adultos mayores que no cuenten con medio de identidad y que tengan un registro previo en la Base de Datos del Padrón Electoral, en tanto se considera un grupo vulnerable, y por lo tanto se busca facilitar lo más posible que puedan obtener la credencial de elector. Otro grupo exento de presentar documentos de identidad son los ciudadanos que hayan sufrido alguna catástrofe natural y hayan perdido sus documentos. En tal caso, se tendrá que presentar una “Solicitud de expedición de credencial por reimpresión”, y se buscará en la Base de Datos del Padrón Electoral, los datos necesarios para la reimpresión de ésta.

Respecto a la identidad con fotografía se permite un gran abanico de identificaciones a presentar. Incluso, llegado el caso de que el interesado no cuente en ese momento con una identificación con fotografía, se puede recurrir a testigos (estos sí, con credencial de elector). Por su parte, en caso de carecer de un comprobante de domicilio también se contempla un proceso especial que ha sido diseñado para tal efecto. Estas facilidades derivan de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) entiende que:

[L]as reglas interpretativas que rigen la determinación de sentido y alcance jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental... por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio. [Instituto Nacional Electoral, 2017].

De este modo, y acorde al artículo 1º, párrafo tercero de la CPEUM, en donde se señala que las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, se busca que las opciones de documentos a presentar para la obtención de la credencial de elector sean lo más amplias posibles, con el objetivo de dar facilidades a las y los ciudadanos en la práctica de un derecho fundamental, como es el derecho al voto.

Con este panorama, y ante la remota implementación de una cédula de identidad, el acta de nacimiento, la CURP y la credencial de elector siguen siendo empleados como los documentos oficiales más comunes y aceptados para acreditar la personalidad jurídica en cualquier ámbito. Dos de éstas —la credencial de elector y el CURP— han sido sujeto de debate y desarrollo mientras que, en el caso del acta de nacimiento, ésta no ha recibido una atención ni análisis similar aunque se trate del documento más importante, condición necesaria para obtener cualquier otra. Por ello, en las siguientes páginas se analiza su desarrollo institucional y algunos de los desafíos que persisten en su proceso de obtención.

El camino de Martha... (parte 2 de 5)

[...]

Al intentar inscribirse a la escuela, una persona le ofreció acompañarla a Santo Domingo para conseguir su acta de nacimiento, solo tenía que hacer dos cosas: decidir los datos que quería que aparecieran en ella y pagar mil pesos, Martha aceptó y en un par de horas obtuvo el primer documento con su nombre, que comprobaba su identidad. Así fue como, a partir de esos datos y documentos, pudo tramitar su certificado de estudios y boleta de calificaciones. Sin embargo, ni su comprobante de identidad ni el de estudios eran legales.

[...]



Fotografía:
Joel Sandía Navarrete

II. Entramado interna- cional y desarrollo institucional

[marco normativo]

Al considerar que el desarrollo de capacidades en el ejercicio ciudadano se encuentra ligado a la garantía de los derechos humanos debido a su posesión, defensa y exigibilidad, también destaca el complejo gubernamental que legisla y establece los procesos para su defensa y garantía. Desde esta mirada, es fundamental analizar los esfuerzos, las acciones y las omisiones institucionales que aseguran o limitan el ejercicio de estos derechos. En este contexto, el análisis del derecho a la identidad en el siglo XXI supone hablar de un derecho humano reconocido por los Estados y considerado un derecho llave. Es decir, a través de un complejo entramado legal que involucra esferas locales, nacional e internacional, la identidad legal es vista como condición de posibilidad para gozar de otras prerrogativas contenidas en la ley. Además, ha ganado contenido con la evolución del derecho, transitando desde los atributos de la personalidad –en estrictos términos civiles– hasta uno de los derechos fundamentales de los seres humanos, sin distinción alguna.

Para abordar esta cuestión será necesario precisar cuál ha sido el recorrido normativo, a nivel internacional y en el marco regulatorio vigente a nivel nacional, que estipula la protección de la identidad legal como derecho humano fundamental. Asimismo, en la comprensión del tema es necesario situar el recorrido institucional y legislativo que ha permitido garantizar la protección constitucional del derecho a la identidad en México. Por lo anterior, a través de los siguientes dos apartados se esbozará el marco regulatorio y la trayectoria histórica nacional en la protección de este derecho.

A. Normatividad: internacional y nacional

Los derechos humanos, como conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de las personas cuyo propósito recae en la salvaguarda de la dignidad de los individuos frente al conjunto social y

a las autoridades del Estado, se caracterizan por su universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia. Asimismo, son considerados como grandes directrices para la conducción de los Estados respecto a sus gobernados. El reconocimiento y la protección de estos derechos es relativamente reciente y sucedió de forma gradual, producto de una serie de luchas sociales y de grandes cambios políticos alrededor del mundo, que posicionaron a la persona y la dignidad humana en el centro de las discusiones y como factor elemental en la toma de decisiones estatales.

En principio, los Estados reconocen los derechos humanos como fuente y límite de sus acciones gubernamentales; luego, deben garantizar su goce sin distinción para todos sus gobernados; y, finalmente, deberán protegerlos y promoverlos desde el ámbito de su competencia. Para que estas obligaciones sean cumplidas a cabalidad y, a su vez, las personas puedan hacer exigibles los derechos de los que son sujetos, es necesaria la construcción de un marco jurídico que contenga tales derechos como principios rectores, y fije con claridad cuál es el papel que jugará el Estado frente a sus gobernados.

Existe una correlación innegable entre el reconocimiento de estos derechos, y su realización, donde el Estado y el diseño de sus instituciones juegan un papel fundamental. La paulatina incorporación de los derechos humanos a los textos constitucionales significa la adopción de una serie de directrices que orientan y limitan la acción gubernamental al imponerle deberes y establecer objetivos respecto a sus gobernados, traducidos en acciones institucionales concretas. Además, la adhesión del Estado a los diversos instrumentos jurídicos internacionales le genera compromisos observables ante organismos de corte internacional y le sujeta a su evaluación de forma periódica.

Tales instrumentos se dividen en dos categorías: declaraciones y convenciones. Las primeras son afirmaciones de principios generales aceptados por los gobiernos, pero que no encierran obligaciones específicas. Las segundas, tienen fuerza coercitiva y requieren de una toma de decisiones por parte de cada Estado previa a su aceptación y ratificación. Así, declaraciones y convenciones constituyen la base jurídica y de interpretación en diversas materias del derecho internacional, estableciendo límites míni-

mos de acción para los Estados que los reconocen. La identidad, como derecho fundamental individual está inmersa en esta lógica jurídica. A continuación, se presenta una breve revisión de la normatividad internacional y local que contempla la identidad como cualidad irremplazable para las personas.

1. Entramado internacional

El marco jurídico internacional de protección de los derechos humanos es producto del consenso de la comunidad mundial sobre el respeto y salvaguarda de la dignidad humana en diversos ámbitos. En términos generales, las declaraciones, convenciones y protocolos que son signados por los Estados parte, previa discusión y análisis, tienen por objeto establecer principios jurídicos en materia de derechos humanos, a ser observados en el marco jurídico nacional de los firmantes.

El reconocimiento del derecho a la identidad en el ámbito internacional ha sido contundente desde mediados del siglo XX, cuando la Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada por la tercera Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948. En ésta, el artículo 6° corresponde al reconocimiento de la personalidad jurídica de todo ser humano, en todas partes; mientras el artículo 15° establece que toda persona tiene derecho a una nacionalidad, y a nadie le será privado arbitrariamente éste ni el derecho a cambiar de nacionalidad. A través de dichos principios, la comunidad internacional establece el primer vínculo jurídico con las personas habitantes de los Estados, al considerarles como sujetos de derechos y obligaciones, e integrantes de la sociedad política (Ver *esquema 1*).

Por su parte, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, de 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, recuperó los principios contenidos en la Declaración de 1948, y fue aún más allá al ampliar las particularidades asociadas a la identidad, y conceptualizar a la niñez como sujeto de este derecho. El artículo 16° refrenda el derecho de todo ser humano a la personalidad jurídica; mientras el artículo 24° reconoce el derecho de todo niño a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento, a tener un nombre y una nacionalidad.



Declaración Universal de los Derechos Humanos

- Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su identidad jurídica.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.



Convención Americana sobre Derechos Humanos

- Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.



Convención sobre los Derechos del Niño

- El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho, desde que nace a un nombre y a adquirir una nacionalidad.



Programa Interamericano para el Registro Civil Universal, y Derecho a la Identidad

- Asegurar el pleno reconocimiento del derecho a la identidad, indispensable para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Esquema 1.

Comunidad Internacional: derecho a la identidad

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Gobernación [2015], "Derecho a la identidad en México", Dirección de Coordinación Interinstitucional

En términos regionales, el hito de la protección jurídica es la *Convención Americana de los Derechos Humanos* de noviembre de 1969, también conocida como el Pacto de San José, el cual pretendió reforzar lo establecido en los instrumentos internacionales, pero con un viraje hacia el contexto latinoamericano. Reconociendo su naturaleza convencional, coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos, el Pacto de San José proclama el derecho a la personalidad jurídica (artículo 3°), al nombre (artículo 18) y a la nacionalidad (artículo 20). La novedad respecto a otros instrumentos en la materia es que el Pacto establece el derecho de toda persona a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos, garantizándole la filiación ligada al nombre.

La *Convención sobre los Derechos del Niño*, de noviembre de 1989, fue el primer consenso sobre el estatus jurídico del niño como sujeto de plenos derechos, además de establecer obligaciones a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales para que reconozcan los derechos en ella enunciados y luchen por su observancia. Su articulado reconoce, entre otros, el derecho a la nacionalidad y al nombre, así como la garantía de inmediatez del registro de nacimiento (artículo 7.1); además, refrenda el compromiso de los Estados para respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos su nombre, nacionalidad

y filiación (artículo 8.1), al tiempo que establece la garantía de restablecimiento de identidad, si por algún motivo sea privado ilegalmente de algún elemento de su identidad (artículo 8.2).

Asimismo, la *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, adoptada en octubre de 2005, y vigente desde el 1 de marzo de 2008, comprende el derecho a la identidad como una suma compleja de atributos además del nombre o la nacionalidad, por ejemplo, las características de sexo, etnia, filiación, orientación sexual, creencia y cultura. Sin embargo, los Estados firmantes continúan obligados a promover y respetar el ejercicio de este derecho, procurando espacios libres de discriminación. A pesar de que la identidad personal es una prerrogativa reconocida por el derecho público internacional desde mediados del siglo XX, su ejercicio pleno sigue siendo un reto para los Estados en pleno siglo XXI.

En la región, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha mantenido el tema de la identidad en sus debates y proyectos a largo plazo, al identificar que existen múltiples causas que limitan el acceso a la plena realización del derecho a la identidad, entre las que se encuentran la discriminación, la migración irregular, la exclusión social de comunidades indígenas y afro-descendientes, las trabas burocráticas, la corrupción, la dificultad de acceder con oportunidad a las oficinas registrales por falta de cobertura, el costo de los servicios registrales, la ausencia de marcos normativos o procedimientos homogéneos tanto a nivel subnacional como regional, que faciliten el reconocimiento de un registro asentado en otro lugar o país. La persistencia de estas situaciones condiciona y reproduce condiciones de exclusión social, la violación de derechos humanos como el derecho a la educación y la salud, la privación del pleno acceso a programas sociales y de protección social. Igualmente, al no existir datos poblacionales exactos, se dificulta la implementación de políticas públicas y la asignación presupuestaria adecuada, tanto en el nivel nacional, como en el ámbito local.

Por último, los Estados de la OEA adoptaron, en 2008, el *Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad*; programa que fue impulsado por México y cuya meta era lograr el registro civil universal en el hemisferio

para el año 2015. En este contexto, la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Unicef, han articulado esfuerzos junto a los Estados de América Latina y el Caribe, con el propósito de que la región alcance la meta de registro universal y oportuno para sus habitantes, sin excepción. En términos generales, se busca proporcionar certeza jurídica a todas las personas a partir del registro de nacimiento universal, oportuno y gratuito. El Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA) busca fortalecer las instituciones del Estado responsables del reconocimiento legal de las personas, tanto para promover la identidad civil universal, como para garantizar una mayor confiabilidad de los documentos de identidad.

Gracias a la relevancia internacional del tema, y al interés de instituciones y Estados, en septiembre de 2016 se llevó a cabo en México la XIII Reunión del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV), la Tercera Conferencia Regional de América Latina y el Caribe y el Primer Encuentro Ministerial y de Autoridades Nacionales de las Américas sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, en el marco de la Semana Interamericana de la Identidad. Desde el 27 de septiembre al 30 de septiembre se trataron temas relativos al derecho a la identidad, el acceso a servicios del Estados, innovación en el registro de nacimientos, la interoperabilidad entre bases de datos. También, se presentaron estadísticas actuales sobre el subregistro en la región, se abordó la situación de registro e identificación en las fronteras, y se compararon sistemas de identificación y gestión de la identidad [CLARCIEV, 2016].

Este encuentro se inscribió en el objetivo 16 de la Agenda 2030, sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU —signada por los estados miembros el 25 de septiembre de 2015—, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Sobre la materia que nos ocupa, el objetivo 16.9 establece la meta de llegar al año 2030 proporcionando acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos [ONU, 2017].

En términos generales, los esfuerzos de la comunidad internacional en materia de identidad pretenden garantizar a todos los habitantes de América Latina el ejercicio de ese derecho a través de un documento que acredite su personalidad jurídica, siendo éste el acta de nacimiento. A partir del conocimiento de los retos multidimensionales que se enfrentan en la región, los Estados deberán tomar las medidas legislativas, administrativas y operativas pertinentes con la finalidad de abarcar a la totalidad de la población.

Para convertirse en una realidad palpable en la vida cotidiana de los individuos, la identidad ha transitado desde la enunciación como una cualidad irreductible para las personas integrantes de cualquier comunidad política democrática; pasando por su consolidación como un derecho fundamental, plasmado en normatividad a nivel local e internacional; hasta, finalmente, instalarse en las agendas gubernamentales y de organismos internacionales como tema de atención prioritaria (Ver *tabla 1*). Dicho lo anterior, a continuación, se lista y describe el marco jurídico mexicano que reconoce y garantiza el ejercicio del derecho a la identidad.

Tabla 1.
Marco internacional

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta y el análisis de los documentos normativos. Ver Anexo para revisar el Cuadro resumen 1 en su versión extendida

Instrumento	Descripción	Derecho (s)
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948. Establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales como un ideal común para todos los pueblos y naciones.	Personalidad jurídica; nacionalidad
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Fue adoptado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor partir del 23 de marzo de 1976. A través de él, los Estados parte están obligados al reconocimiento de la dignidad humana y de igualdad e inalienabilidad de derechos reconocidos en dicho pacto.	Personalidad jurídica; identidad y nombre; nacionalidad
Convención Americana de los Derechos Humanos	También llamada Pacto de San José de Costa Rica, fue suscrita el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978. Establece los compromisos de los Estados Americanos para consolidar un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; reconociendo que no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana.	Personalidad jurídica, nombre; nacionalidad

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador"	Este instrumento, complementario a la Convención Americana, fue adoptado el 17 de noviembre de 1988 y ratificado por México el 8 de marzo de 1996. Tiene por objeto que los derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos por los Estados parte.	Igualdad y no discriminación
Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes	Firmado en octubre de 2005, entró en vigor el 1 de marzo de 2008. En función de las realidades juveniles contemporáneas, reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos, actores estratégicos del desarrollo y personas capaces de ejercer responsablemente los derechos y libertades.	Nacionalidad; identidad
Convención sobre los Derechos del Niño	Establece los derechos y libertades del Niño a fin de que pueda tener una infancia feliz y en pleno desarrollo, así como las obligaciones a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones, particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales para que reconozcan los derechos en ella enunciados y luchen por su observancia.	Nacionalidad; inmediatez; identidad; nombre y filiación; restablecimiento de identidad.

2. Legislación nacional

La CPEUM, máximo ordenamiento jurídico en el país, reconoce los derechos que ha de gozar la población mexicana, estableciendo, a su vez, las obligaciones del Estado en la protección y procuración del disfrute de esa garantía. Su contenido, no obstante, ha experimentado diversas modificaciones desde que su promulgación el 5 de febrero de 1917. Uno de estos cambios tuvo lugar el 10 de junio de 2011 con la incorporación de nuevos principios interpretativos en materia de derechos humanos. Así, la nueva redacción del artículo 1º establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales** de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De esta manera, la reforma constitucional de 2011 propició la ampliación del catálogo de derechos humanos al reconocer la jerarquía de los tratados internacionales en la materia, buscando siempre el criterio que beneficie más a la persona, al tratarse de la interpretación de ordenamientos jurídicos. Además, compromete al Estado mexicano a tomar las medidas legislativas y ejecutivas pertinentes a fin de hacerlos efectivos y exigibles para todo individuo o colectivo susceptible de derechos.

Parte de las modificaciones legislativas que siguieron a la reforma de 2011, fue la adición del párrafo octavo al artículo 4º constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 17 de junio de 2014, considerada el parteaguas del reconocimiento y garantía del derecho a la identidad en México, de modo que las personas tengan la certeza de que el Estado tiene que reconocer y establecer los mecanismos legales para hacerla efectiva. Ésta estipula 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.

Asimismo, el decreto de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, del 4 de diciembre de 2014, incluye en el artículo 19º de su Capítulo Tercero: Del Derecho a la Identidad, los elementos a los que niñas, niños y adolescentes, desde su nacimiento, tienen derecho:

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

En el caso específico de la Ciudad de México, son los capítulos I y II, “Disposiciones generales” y “De las actas de nacimiento” del Título Cuarto del Registro Civil, del *Código Civil del Distrito Federal* reformado por última vez el 24 de octubre de 2017, en donde se instrumenta el derecho a la identidad. De forma similar, otros códigos civiles locales hacen esta referencia (Ver *tabla 2*).

Instrumento	Artículo (s)	Texto
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: ⁸	1°	- Reconocimiento y garantía de protección de los derechos humanos contenidos en el texto constitucional y los tratados internacionales de los que México sea parte. - Principio <i>pro persona</i> . - Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. - Prohibición de cualquier tipo de discriminación.
	4°	- 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. [Párrafo adicionado DOF 17-06-2014]
	12°	- Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquéllos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.
Código Civil Federal: ⁹	21°	- La ignorancia de las leyes no excusa a los gobernados a su cumplimiento; pero los jueces podrán eximir de sanciones, o conceder un plazo para que la cumplan, a quienes por su condición de vulnerabilidad las hayan incurrido.
	22°	- La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte.
	29°	- El domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encontraren. Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses.
	35°	- En el Distrito Federal, estará a cargo de los Jueces del Registro Civil autorizar todos los actos del estado civil de las personas y extender las actas relativas.
	55°	- Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos y, en su defecto, los maternos, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurrió aquél. Los médicos cirujanos o matronas que hubieren asistido al parto tienen obligación de dar aviso del nacimiento al Juez del Registro Civil, dentro de las veinticuatro horas siguientes. La misma obligación tiene el jefe de familia en cuya casa haya tenido lugar el alumbramiento, si éste ocurrió fuera de la casa paterna.

Instrumento	Artículo (s)	Texto
Código Civil Federal: ⁹	55°	Si el nacimiento tuviere lugar en un sanatorio particular o del Estado, la obligación a que se refiere el párrafo anterior estará a cargo del Director o de la persona encargada de la administración. Recibido el aviso, el Juez del Registro Civil tomará las medidas legales que sean necesarias a fin de que se levante el acta de nacimiento conforme a las disposiciones relativas.
	57°	- En las poblaciones en que no haya Juez del Registro Civil, el niño será presentado a la persona que ejerza la autoridad delegacional o municipal en su caso, y éste dará la constancia respectiva que los interesados llevarán al Juez del Registro que corresponda, para que asiente el acta.
	58°	- El acta de nacimiento se levantará con asistencia de dos testigos, y debe contener día, hora y lugar de nacimiento, sexo de la persona registrada, nombre y apellidos; si se ha presentado vivo o muerto, y la impresión digital del presentado. Si éste se presenta como hijo de padres desconocidos, el Juez del Registro Civil le pondrá el nombre y apellidos, haciéndose constar esta circunstancia en el acta.
	65°	- Toda persona que encontrare un recién nacido o en cuya casa o propiedad fuere expuesto alguno, deberá presentarlo al Juez del Registro Civil con los vestidos, valores o cualesquiera otros objetos encontrados con él, y declarará el día y lugar donde lo hubiere hallado, así como las demás circunstancias que en su caso hayan concurrido, dándose además intervención al Ministerio Público.
	66°	- La misma obligación tienen los jefes, directores o administradores de los establecimientos de reclusión, y de cualquier casa de comunidad, especialmente los de los hospitales, casas de maternidad e inclusas, respecto de los niños nacidos o expuestos en ellas y en caso de incumplimiento, la autoridad Delegacional impondrá al infractor una multa de diez a cincuenta días del importe del salario mínimo legal fijado en el lugar correspondiente.
	492°	- La ley coloca a los expósitos y abandonados bajo la tutela de la persona que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores. El expósito es aquel menor desamparado cuyo origen se desconoce; el menor abandonado lo será cuando sí se conozca la identidad de sus tutores.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: ¹⁰	27°	A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. (...) XXXVI. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo, así como manejar el servicio nacional de identificación personal, en términos de las leyes aplicables;

Instrumento	Artículo (s)	Texto
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ¹¹	19°	Niñas, niños y adolescentes, en términos de la legislación civil aplicable, desde su nacimiento, tienen derecho a: I. Contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primera copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables; II. Contar con nacionalidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales; III. Conocer su filiación y su origen, en la medida de lo posible y siempre que ello sea acorde con el interés superior de la niñez, y IV. Preservar su identidad, incluidos el nombre, la nacionalidad y su pertenencia cultural, así como sus relaciones familiares. [...] La falta de documentación para acreditar la identidad de niñas, niños y adolescentes no será obstáculo para garantizar sus derechos.
	103°	Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad y, cuando sean instituciones públicas, conforme a su ámbito de competencia, las siguientes: [...] II. Registrarlos dentro de los primeros sesenta días de vida.

Tabla 2.
Legislación nacional

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta y el análisis de los documentos normativos. Ver Anexo para revisar la Tabla 2 en su versión extendida

Así, garantizar el derecho a la identidad, como derecho humano fundamental, consiste en el deber del Estado de registrar y acreditar fehacientemente la identidad de cada uno de los individuos que integran su población, y de proporcionarles los medios idóneos para que esta identidad sea reconocida por terceros. Con el fin de que el Estado pueda cumplir con esta obligación, resulta fundamental contar con sistemas de registro que sean eficientes, accesibles y confiables en el manejo de la información y, en conse-

8 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017.

9 Publicado, en cuatro partes, en el Diario Oficial de la Federación, los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 [Texto vigente]. Últimas reformas publicadas en el Diario Oficial Federación el 24 de diciembre de 2013.

10 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Última reforma, 19 de mayo de 2017.

11 Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2018.

cuencia, proporcionen un documento que le permita a cada individuo hacer prueba plena de su identidad, como queda estipulado en la legislación nacional.

Toda vez que quedan explícitas en términos jurídicos las obligaciones del Estado a propósito de la identidad legal, corresponde, en principio, al poder ejecutivo implementar acciones en la materia. En México, dichas atribuciones están contenidas en diversas leyes federales y sus reglamentos, siendo de particular relevancia dos de ellas: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley General de Población. La primera establece la competencia de la SEGOB, a través del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, para organizar y operar el RENAPO, inscribiendo en él a todos los individuos nacionales y extranjeros residentes en el país, además de asignar y depurar la CURP a todas las personas residentes en el país, así como a los mexicanos que residan en el extranjero.

El RENAPO tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad. Estos se consideran inscritos una vez que cuentan con la CURP y su registro se conforma con los datos sobre los nacimientos y defunciones proporcionados por las oficialías del registro civil de todo el país.

En términos operativos, la SEGOB es la dependencia encargada de observar las prácticas registrales de las entidades federativas, promoviendo convenios de coordinación –entre las distintas autoridades estatales y municipales, según el ámbito de sus competencias– que contengan mecanismos, acciones, métodos y procedimientos para la simplificación administrativa de los actos registrales, además de diseñar y ejecutar acciones para la interconexión de los registros civiles con el RENAPO, que permita una operación eficiente y con contenidos actualizados. Algunos de los principales programas que se ha implementado a este respecto, son:

a) Programa de Modernización Integral del Registro Civil (PMIRC)

Tras el fracaso en la implementación de la Clave Única de Identidad, el poder ejecutivo federal, a través de la SEGOB y el RENAPO, coordinó esfuerzos con los ejecutivos estatales para ejercer acciones de digitalización e interconexión de los servicios registrales en todo el país de tal forma que se garantice el acceso pleno para todas y todos sin importar su ubicación geográfica. El programa fue concebido con el fin de:

Desarrollar e implantar en coordinación con los Registros Civiles del país, en un marco jurídico simplificado acorde a las exigencias de la sociedad, esquemas modernos para su automatización como elemento clave para agilizar el asentamiento de registros y la expedición de actas; para su equipamiento informático y tecnológico; para realizar la captura del total de actas registrales de 1930 al 2001; para su interconexión a nivel nacional permitiendo la consulta entre las Entidades; y para promover la regularización del estado civil de las personas, otorgándoles su registro correspondiente a quienes carecen de él; que posibilite todo ello, la obtención y actualización permanente de información fidedigna de la identidad de las personas asentadas en el territorio nacional y de los mexicanos residentes en el extranjero a fin de instrumentar, constituir y operar el Registro Nacional de Población y de elevar la calidad del servicio que se presta a la sociedad. [SEGOB, 2012:3]

A partir de lo anterior, el programa se planteó dos objetivos:

1. Coadyuvar a elevar la calidad en la prestación de los servicios que el Registro Civil proporciona a la sociedad en su conjunto.
2. Obtener información de manera confiable, homogénea y oportuna, que permita certificar fehacientemente la identidad de las personas y conformar el RENAPO.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, la SEGOB y autoridades estatales firmaron 32 convenios de coordinación (uno por

cada entidad federativa) en los cuales se plantearon los compromisos y objetivos particulares, los más destacados son:

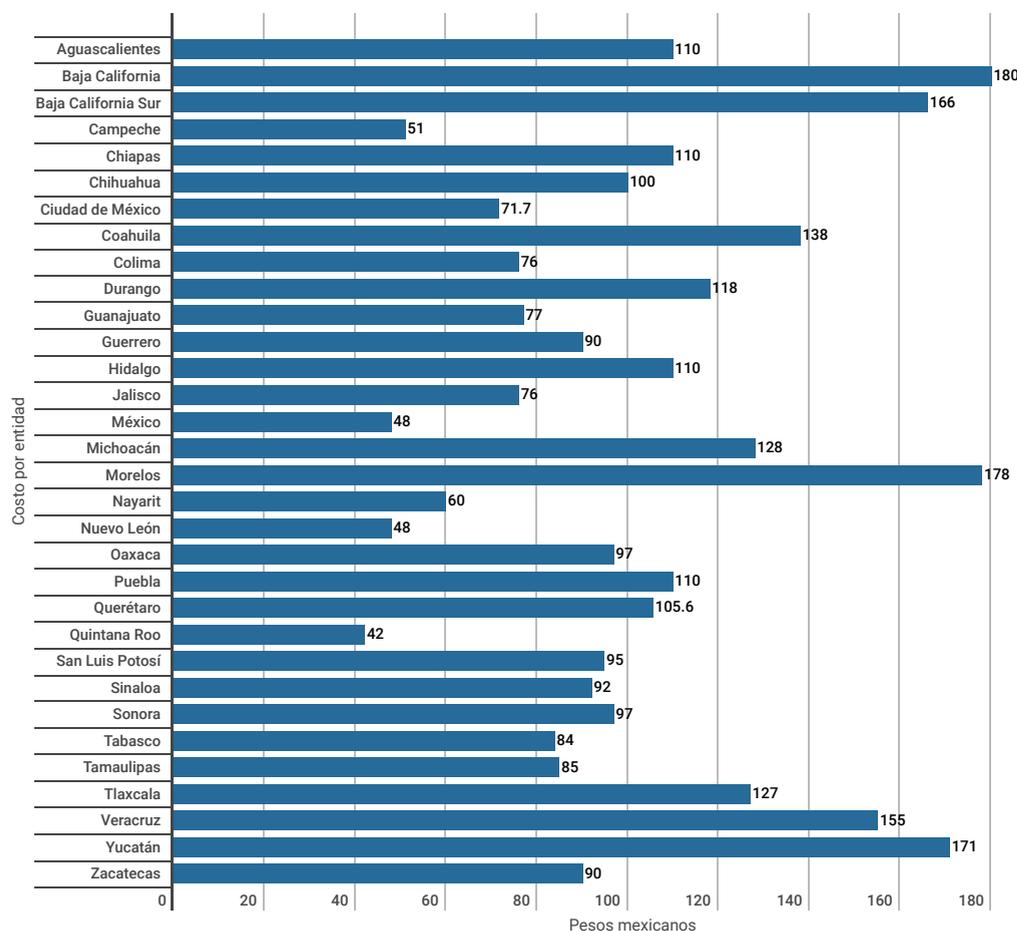
1. Captura de la información del archivo histórico del Registro Civil de la Entidad Federativa del período comprendido de 1930 al 2000.
2. Modernización y automatización de la estructura y funciones operativas de registro en la Dirección Estatal del Registro Civil (Unidad Coordinadora Estatal) y en sus Oficialías.
3. Asignación de la CURP.
4. Desarrollo de programas para la actualización del registro del estado civil de las personas en los pueblos indígenas, grupos marginados y migrantes.
5. Realización de campañas para la prestación de los servicios del Registro Civil en las regiones que carecen de él, así como llevar a cabo acciones de registro extemporáneo de nacimientos.

b) Convenio de colaboración SEGOB-SEDESOL: “Soy México. Identidad e inclusión”

Celebrado en marzo de 2017 entre la SEGOB y la SEDESOL, tiene por objeto agilizar el acceso a programas sociales para personas que carecen de documentos de identidad, así como facilitar el acceso al derecho a la identidad de los beneficiarios de SEDESOL. El convenio fue firmado debido a que cuatro de cada diez beneficiarios de los apoyos de SEDESOL no contaban con la CURP. La colaboración entre ambas secretarías contribuirá a depurar el padrón de beneficiarios de SEDESOL, promover la adopción de la CURP como documento de identidad entre los beneficiarios y combatir el sobre registro en RENAPO dando de baja las CURP duplicadas. El convenio consiste en instalar *módulos del Registro Civil en las delegaciones de la SEDESOL* para quienes requieran una copia de su acta de nacimiento, además aquellos que carezcan de CURP podrán tramitarla por primera vez en estos módulos y utilizarla como documento de identidad en la solicitud de apoyos sociales.

c) Plataforma “Soy México. Tu acta de nacimiento en línea”

Como resultado del Programa de Modernización Integral del Registro Civil fue adoptado el *Formato Único de Acta de Nacimiento* en todas las oficinas del Registro Civil en la república. Además, en el Acta de Nacimiento das las oficinas del Registro Civil en la rep entidad federativa) con los se incorporó la CURP en todas las actas de nacimiento. El producto final del (PMIRC) fue la plataforma “Soy México. Tu acta de nacimiento en línea”, lanzada el 10 de enero de 2018 y en la cual se puede consultar, e imprimir en papel bond, copias certificadas de las actas de nacimiento de todo el país, sin necesidad de acudir a la oficina del Registro Civil donde se hizo el registro original. Cada acta emitida por esta plataforma es un documento válido para cualquier trámite, certificado mediante un código QR.



Gráfica 1.

Costos en línea: acta de nacimiento

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados en la Secretaría de Gobernación [2018], “Copia certificada del acta de nacimiento en línea”, *Trámites*. Disponible en: [https://www.gob.mx/actas]. Última consulta: 1 de marzo de 2019

Dicha impresión debe ser validada ante cualquier gobierno y autoridad municipal, estatal y federal y puede consultarse e imprimirse las copias certificadas de actas de nacimiento en el portal <https://www.gob.mx/actas>, considerando los siguientes requisitos: CURP, nombre completo, fecha de nacimiento, entidad de registro, sexo, datos de filiación (nombre completo de madre o padre), para pago en línea (tarjeta de crédito o débito), y contar con impresora para imprimir el formato de pago. Sin embargo, es posible que aún no estén disponibles digitalmente la totalidad de las actas de nacimiento debido a que la captura en la *Base de Datos Nacional del Registro Civil* no ha finalizado. Además, el precio varía dependiendo la entidad federativa de origen, dado que “los gobiernos estatales son responsables de otorgar el servicio, así como de establecer estos costos de acuerdo con la Ley de Ingresos de cada uno de ellos” (Ver *gráfica 1*).

Como se puede observar, a pesar de la articulación de esfuerzos y labores, las variaciones en los costos en línea son la norma, aun cuando el proceso para la obtención del comprobante de registro de nacimiento es el mismo. Éste y otros aspectos económicos, sin embargo, serán analizados más adelante. Otro elemento que destacar es la vigencia de la documentación, pues distintas instituciones, como escuelas, oficinas de gobierno y del sector privado, establecen plazos de expedición y certificación, generalmente menores a tres meses, para realizar diversos trámites¹². Aunque, en el caso de la Ciudad de México y Morelos, recientemente se dispuso la eliminación de la renovación de actas de nacimiento para la realización de diversos trámites gubernamentales, lo cierto es que estos documentos expedidos por el Registro Civil no tienen vigencia o fecha de vencimiento para su uso.

Así, aunque este programa, junto con la plataforma de consulta en línea, pueden considerarse como algunos de los avances en la garantía del derecho a la identidad legal que se han impul-

¹² Jefatura de Gobierno, “Circular respecto a la vigencia de las actas de nacimiento que son requisito para los trámites y servicios que se llevan a cabo ante la Administración Pública de la Ciudad de México” en *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 28 de enero de 2019, Vigésima primera época, Circular JGCDMX/01/2019. Disponible en: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/porta_old/uploads/gacetitas/40a9b23f8ec6470cc4c686013344145a.pdf].

sado de forma reciente, lo cierto es que se pueden discernir variados rezagos en la materia que apremia subsanar. Los principales podrían ser la ausencia de una cédula o documento de identidad nacional que garantice la identidad de los ciudadanos, desde su nacimiento y a cualquier edad, pero independiente de este improbable ejercicio que se ha visto impulsado y revocado una y otra vez, la escasa coordinación de labores estatales y la homologación de estándares nacionales para enfrentar el subregistro de nacimientos de forma eficiente resultan inaplazables. No obstante, para comprender el funcionamiento actual de nuestro sistema de registro, es necesario remontarse a su origen y a partir de este desarrollo, identificar algunas de sus problemáticas principales.

B. Desarrollo institucional

A pesar de que el derecho a la identidad en México se constituye como derecho humano fundamental, respaldado por numerosos instrumentos, la certeza respecto a la identidad es contravenida por la falta de homologación procedimental, la inconsistencia normativa en distintos niveles y la ineficiencia institucional, entre otros resabios. Mientras legislativa e institucionalmente se manifiestan los avances en la protección y garantía del derecho a la identidad legal, transitando desde los atributos de la personalidad hasta uno de los derechos fundamentales de los seres humanos, paradójicamente, dicho desarrollo pone en evidencia algunas de las trabas que problematizan su garantía. Por lo que, en las próximas líneas se analizarán brevemente esta transformación y se bosquejarán algunas de sus inconsistencias.

1. Antecedentes: sobre el estado civil de las personas

El registro civil en México se instituyó desde el siglo XIX, en el marco de una serie de reformas –tanto de forma como de fondo– que sellaron el rumbo de la naciente república. En términos generales, la institución registral surgió gracias a la tendencia liberal decimonónica, que tenía como regla fundamental la separación Iglesia-Estado. Distinguir los asuntos civiles de los religiosos representó el cambio cualitativo distintivo de la época que permitió la progresiva construcción de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde la promulgación de la Constitución Federal de 1857 comenzó un nuevo periodo en la historia institucional del país, plagado de esfuerzos legislativos y programáticos que buscaron secularizarlo y modernizarlo, a la luz de los conflictos –bélicos e ideológicos– locales e internacionales que configuraban la escena geopolítica de la época. El nuevo texto constitucional, además de esgrimir la nación como una república federal y establecer la división tripartita de poderes, reconoció un catálogo de derechos y garantías para los gobernados: libertad, igualdad, prosperidad y seguridad.

Con la publicación de la Ley del Registro Civil en 1857, la Ley del Matrimonio Civil y la Ley de Panteones en 1859, así como la creación del Registro Civil el 28 de julio de 1859, comenzó el camino de la burocratización secular de los registros relacionados con la población. A través de su ordenamiento, el Estado republicano transformó la relación entre sus habitantes y la iglesia católica, en estrictos términos registrales, –cuyas reglas fueron fijadas por el derecho canónico–, haciendo obligación de las personas, comunicar a las autoridades civiles cualquier acto relacionado con su estado civil; y de los clérigos, compartir sus registros. Junto con el conocimiento del nacimiento, adopción, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento de los ciudadanos, fue menester para el Estado establecer claramente qué obligaciones tendría hacia sus gobernados.

Las intenciones gubernamentales de establecer el registro civil no estuvieron exentas de dificultades técnicas y operativas. A diferencia de la iglesia católica, la naciente institución registral no contaba con la infraestructura necesaria para cubrir el territorio nacional, ni con los recursos suficientes para sufragar los sueldos del personal del juzgado civil. Además, la población, empobrecida luego de décadas de conflictos armados y crisis económicas, debía cubrir los costos de arribo al juzgado y de los actos registrales, factor que incidió en la poca concurrencia de registros durante los primeros años del funcionamiento institucional.

a) Constitución de 1917 y estado civil de las personas

Como resultado del movimiento revolucionario de principios del siglo XX y la reforma a la Carta Magna de 1857, la Constitución de 1917 incluyó un conjunto de garantías que comprendían, además de las ya consagradas libertades civiles, prerrogativas para el conjunto social; conservaban la propuesta orgánica de división de poderes —estableciendo límites y competencias de cada uno—; y consolidaban la laicidad del Estado. Así, las obligaciones ampliadas del Estado frente a sus gobernados hicieron primordial conocer a todos los beneficiarios, a partir de la certeza institucional sobre quiénes son y dónde están.

En este contexto cobró relevancia la función registral, pues el reconocimiento jurídico y social del sujeto de derechos frente al Estado ha sido condición de posibilidad para hacer exigibles las prerrogativas constitucionales. El articulado de la nueva, y aún vigente, Constitución de 1917 contempló en dos de sus artículos, 121 y 130, la competencia exclusiva del Estado en materia registral. En la redacción original del artículo 121, base IV, Título Quinto: De los Estados de la Federación, se estipuló la competencia de las autoridades a propósito del estado civil de las personas:

En cada Estado se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

D. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él. [...]

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros.

Así, en el marco constitucional, se convino que las disposiciones aplicables al estado civil de las personas son competencia expresa de las entidades federativas. Es decir, con apego a las normas generales determinadas por el Congreso de la Unión, son las entidades quienes se encargan de llevar registros sobre los cam-

bios de situación civil que tengan los habitantes de su territorio, de acuerdo con lo establecido en la base cuarta del artículo 121.¹³

En sintonía, en el apartado de Prevenciones Generales, el texto constitucional reitera la separación de los asuntos civiles de los confesionales a través de un extenso artículo 130, donde, a propósito de los asuntos registrales, la redacción original establecía en su párrafo tercero que:

El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas son de exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

b) Entre instituciones y garantías, el derecho a la identidad legal en México

El texto citado se mantuvo vigente hasta el 28 de enero de 1992, cuando se reformó completamente, a excepción del párrafo cuarto¹⁴, explicitando como atribución gubernamental todos los actos relativos al estado civil de las personas, en apego al principio federal:

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Es así como las entidades federativas, e incluso sus mu-

13 Sirva comentar que dicho artículo sólo ha sido modificado en enero de 2016, en el marco de la reforma política de la Ciudad de México, con fines de armonización legislativa exclusivamente, sin alterar el principio federalista que contiene.

14 El artículo 130, párrafo cuarto establece que: “La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley”. Redacción original y vigente.

nicipios, se encuentran plenamente facultadas por la Constitución para establecer los términos procesales y orgánicos que den forma al registro civil en sus demarcaciones, atendiendo siempre a los principios rectores determinados por las leyes federales. En este sentido, es plena potestad de cada entidad llevar el registro de todos los cambios del estado civil de la población que habita su demarcación, desde el nacimiento hasta la muerte.

Durante muchos años, la legislación en materia registral se ha ordenado conforme las necesidades de cada estado, lo que generó diferencias procedimentales en términos de requisitos, costos y temporalidades, a lo largo de la República. Así, el registro de nacimiento se convirtió en el primer vínculo entre el habitante del estado y sus autoridades, considerado durante el siglo XX como un acto jurídico más, entre los tantos contemplados por las leyes civiles, más allá del reconocimiento de un derecho fundamental para los gobernados.

Las nuevas reglas que determinan esta relación fueron plasmadas en el Código Civil Federal. En donde, además de describir los atributos de la persona en términos civiles (como la personalidad y capacidad jurídica) y reconocer las atribuciones del registro civil en la materia, estableció las pautas para el andamiaje jurídico y administrativo que darían forma a los diversos actos registrales en el país.

Este código establece los pasos a seguir para inscribir a una persona en el registro civil, a través del trámite del acta de nacimiento, a saber, la obligación de los padres o tutores de presentar a la persona durante los primeros seis meses de vida, así como el plazo de veinticuatro horas para que médicos o parteras notifiquen el nacimiento al registro civil. Es de especial relevancia que la obligación del registro de personas recién nacidas es de los padres, abuelos paternos o maternos; de esta forma se intenta garantizar la filiación comprobada del registrado, por lo que se estipula buscar que la persona lleve nombres y apellidos, aunque se desconozca la identidad de sus padres, en el caso de niños expósitos o abandonados.

En todos los casos, el registro se realizará con la presencia

de dos testigos, y el acta resultante contendrá el día, la hora y el lugar del nacimiento, el sexo del presentado, el nombre y apellidos que le correspondan (apellidos paternos de los padres, o ambos de quien le reconozca la filiación); asimismo, la razón de si se ha presentado vivo o muerto; la impresión digital del presentado. Si éste se presenta como hijo de padres desconocidos, el Juez del Registro Civil le pondrá el nombre y apellidos, haciéndose constar esta circunstancia en el acta. De esta forma, el registro de nacimiento puede considerarse como un servicio público instrumentado por el registro civil, cuyo propósito es vincular jurídicamente al Estado con las personas desde que éstas nacen, dando fe de su nombre y filiación, de su lugar de origen y su fecha de nacimiento, valores que han de configurar su personalidad jurídica para cualquier asunto civil que desarrolle durante su vida.

Fue hasta la segunda década del siglo XXI que la noción del registro de nacimiento cambió cualitativamente en el texto constitucional mexicano. La redacción original del artículo 4º constitucional originalmente reconocía el derecho de toda persona a desempeñar libremente la profesión de su elección, siempre que se trate de una actividad lícita¹⁵. Sin embargo, a partir de 1974 hasta 2014 sufrió una serie de reformas gracias a las cuales su contenido garante se modificó y amplió, para comprender actualmente el derecho humano a la identidad, a través del registro de nacimiento universal, gratuito y oportuno.

2. Obstáculos actuales del Registro Civil

Conforme a su carácter de república federal y al régimen de distribución de competencias establecido en la CPEUM, todos los aspectos relativos al registro civil, entre los que sobresale el registro de nacimiento, han quedado circunscritos a la normatividad local, por lo que cada una de las entidades federativas, e incluso en algunas de éstas cada municipio, tiene facultades para regular y establecer las condiciones particulares en las que se lleva a cabo tanto el registro de nacimiento como los diferentes actos civiles que ocurren a lo largo de la vida de

las personas [Unicef, 2010, 13]. Cada entidad tiene disposiciones específicas al respecto basadas en su constitución estatal, código civil y reglamento del registro civil. En la mayoría de los casos, existe alto nivel de armonización entre los principios de la Constitución federal y sus símiles locales, sin embargo, cada una de ellas establece las pautas a propósito del derecho a la identidad. Por ejemplo, sólo 13 de las 32 entidades reconocen la garantía del derecho a la identidad de manera explícita en su articulado (Ver *mapa 1*).

La falta de homologación sobre los criterios esenciales para llevar a cabo el registro de nacimiento a nivel nacional origina notables disparidades: la diversidad de dependencias facultadas en las distintas entidades (o a escala municipal) para administrar los servicios del registro civil —lo que dificulta la articulación entre las administraciones locales—; la falta de plazos uniformes para determinar el registro oportuno, tardío —que sólo es considerado en algunas entidades—, o extemporáneo; la diversidad de requisitos documentales exigidos para llevarlo a cabo; la ausencia de uniformidad en los costos, documentos supletorios con costo adicional o multas por registro extemporáneo; la variedad de trámites solicitados para el mismo, entre otros. Así, al requerir de un acta de nacimiento es necesario en principio informarse, dependiendo de

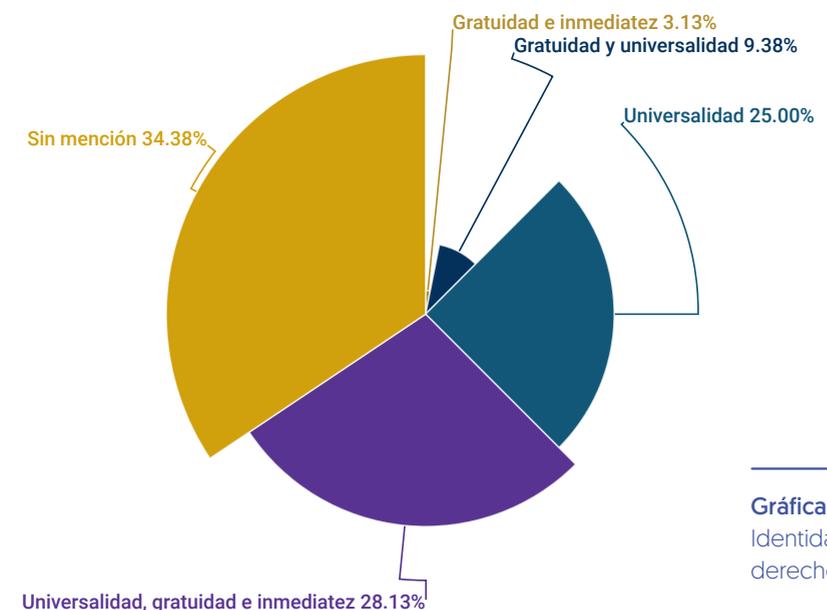


Mapa 1. Tipo de garantía

la entidad en la que se encuentre, sobre los **requisitos específicos —documentales, económicos y procedimentales—** para poder acceder a este derecho.

Por ello, ha sido apremiante identificar y reconocer las distintas barreras procedimentales, documentales y económicas que subsisten en cada entidad, con base en la revisión normativa en materia de registro de nacimiento. De este modo, se han identificado distintos obstáculos para la garantía del derecho a la identidad legal, a partir de los componentes de universalidad, gratuidad e inmediatez.

Con base en el cuerpo normativo que reconocen y garantizan las cualidades de la personalidad jurídica a nivel local, y el cual se compone por los textos constitucionales de las entidades federativas, códigos civiles y diversas leyes secundarias, se establece este análisis. En principio, en sólo nueve de las 32 entidades se enuncia la identidad como un derecho universal, gratuito e inmediato; mientras en la legislación de ocho estados se menciona solamente su carácter universal. Por su parte, en tres entidades reconocen a la identidad legal como un derecho universal y gratuito, y sólo una reconoce la inmediatez y la gratuidad de dicha garantía. En las 11 entidades restantes no existe mención explícita sobre qué atributos caracterizan a la identidad legal (Ver *gráfica 2*).



Gráfica 2. Identidad como derecho

A propósito del reconocimiento de derechos humanos, 22 entidades lo hacen conforme los principios de la constitución federal; siete entidades, en virtud de la convencionalidad, es decir, en referencia a los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano y los derechos contenidos en ellos; dos entidades federativas los incluyen expresamente en la parte dogmática de la constitución local; y sólo en una constitución local no existe mención expresa sobre la materia (Ver *mapa 2*).

En términos generales, el derecho a la identidad y las funciones del registro civil en esta materia, están reglamentado por códigos civiles locales, excepto en una entidad, cuya normatividad al respecto está contenida en código familiar local. Si bien, entre las entidades federativas existe consenso a propósito de los atributos de la personalidad jurídica y de las instituciones encargadas de su reconocimiento, la temporalidad, los requisitos y los trámites solicitados son variados, según el caso, en virtud de las necesidades y prácticas habituales de cada entidad o municipio.

El acercamiento a la normatividad local en materia de identidad legal manifiesta la divergencia de criterios sobre las condiciones de posibilidad del ejercicio de este derecho, en principio, en virtud de la ubicación geográfica y la edad de la persona susceptible de registro, así como las particularidades asociadas al diseño del registro civil y las atribuciones de sus funcionarios. Sin embargo, los hallazgos van más allá. Entre otros, se pueden señalar diferencias en términos *procedimentales*, por ejemplo, cuando se siguen distintas rutas institucionales ante la misma problemática –relacionada con la edad de la persona a registrar, o de los vínculos filiales que pueda comprobar–; y, *documentales*, cuando los requisitos mínimos son variables de una entidad a otra, entre grupos de edad, o grupos poblacionales –por ejemplo, al implementar campañas registrales especiales–.

Temporalidad de registro de nacimiento. Uno de los aspectos centrales en el registro de nacimiento deriva del momento en que este acto civil se realice pues la **temporalidad** cobra relevancia al considerar que existen dos modalidades de registro que derivan de ésta (Ver *tabla 3*):



Mapa 2.
Reconocimiento de
DDHH

- Conforme a principios
- Garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución
- Reconocimiento conforme a tratados internacionales
- Sin información

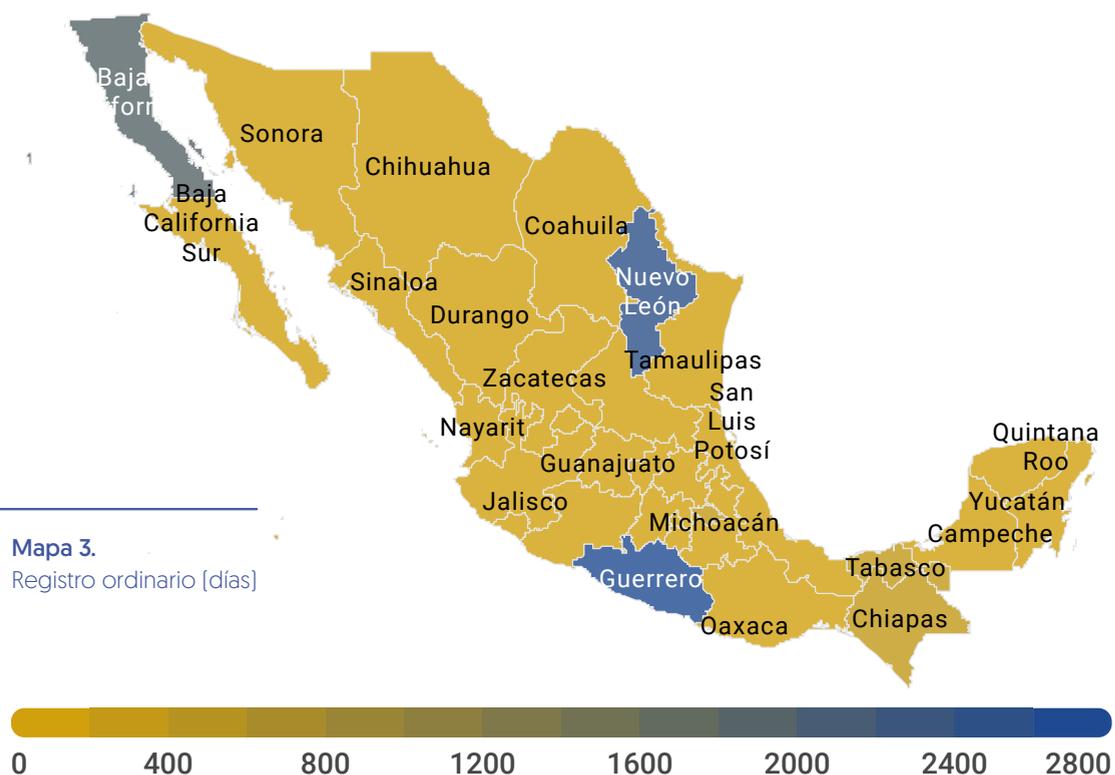
Registro de nacimiento	Oportuno	Es la constancia permanente y oficial de nacimiento de un individuo que un determinado nivel administrativo del Estado asienta en un archivo, bajo la coordinación de un particular ramo de gobierno. En el caso de México, el registro de nacimiento y la emisión de las actas respectivas mediante las cuales se hacen constar corresponde a las oficinas del registro civil.	Es aquel registro que se realiza dentro del plazo establecido por la ley. En el caso de México el plazo difiere según la legislación de cada estado. En la mayoría de los estados se establece un plazo de 180 días a partir del nacimiento para realizar el registro. Sin embargo, en otros estados se establece un plazo de hasta un año.
	Tardío o extemporáneo		Es aquel que se realiza con posterioridad al plazo establecido por la ley para considerarlo como registro oportuno.

Tabla 3.
Registro de nacimiento

Fuente: Elaboración propia a partir de Unicef e INEGI (2010), *Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009*. Fondo para las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) México e Instituto Nacional de Estadística y Geografía: México, D. F.

En principio, el registro oportuno de nacimiento es variable entre las entidades federativas. Aunque el *Código Civil Federal*, en su artículo 55, establece como obligación de los padres o abuelos declarar el nacimiento de un menor dentro de los seis meses siguientes, este periodo no es el único que se estipula a nivel nacional, ni mucho menos el que se establece a nivel local. La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), publicada en diciembre de 2014, también delimita un periodo para la inscripción de los nacimientos, en este caso de 60 días. A pesar de que estas disposiciones podrían sentar las bases normativas para el establecimiento de un estándar nacional, ambas entran en contradicción, como ocurre en muchos casos a nivel local, en donde se observa una amplia variedad en los periodos establecidos para el registro oportuno de nacimiento (Ver *mapa 3*).

A este respecto, sólo siete entidades establecen el registro en el margen de los 60 días; en tres casos, entre los 30 y 45 días pasados el alumbramiento; en cuatro entidades, 60 días posteriores al nacimiento. Para el resto del país, el periodo de re-



gistro oportuno puede ir desde tres meses hasta los ocho años. Sin embargo, es importante destacar que el mayor consenso se encuentra en los primeros 180 días después del nacimiento, periodo establecido como oportuno para el registro en 17 de las 32 entidades. En este marco, dado que el registro de nacimiento se puede realizar de forma oportuna o extemporánea, dependiendo del periodo fijado por la entidad de origen, a continuación, se listan algunos de los requisitos dependiendo de cada una de estas modalidades, así como su ocurrencia.

a) Registro oportuno

A partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma publicado en el DOF, el 17 de junio del año 2014, se estableció un periodo de seis meses para que las Legislaturas de los Estados y, en su caso, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) establecieran en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento. De esta forma, pareciera encaminarse hacia los criterios de universalidad, inmediatez y, sobre todo, gratuidad del derecho a la identidad. Sin embargo, no pocos resabios siguen presentes.

Requisitos económicos

A pesar de la garantía de gratuidad estipulada, este criterio se aplica discrecionalmente en distintos estados de la república mexicana. Es decir, a partir de la búsqueda en los códigos civiles y financieros locales, así como en lo estipulado en los reglamentos y las páginas del registro civil locales, sólo en 19 entidades se establece de forma explícita la gratuidad del registro oportuno. Por el contrario, en algunas entidades se menciona el costo del registro de nacimiento, al que se le suma la expedición de la copia del acta certificada. Finalmente, y no menos importante, está la gratuidad condicionada que en algunos estados se restringe al registro oportuno y en otros a su realización dentro de los horarios o lugares correspondientes (Ver *tabla y mapa 4*).

Gratuidad	Entidades
Gratuito	Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, México, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Zacatecas.
Gratuito (con límite temporal)	Nuevo León (hasta 30 días); Sonora y Tabasco (hasta 1 año); Yucatán (hasta los 7 años); Jalisco (hasta 2 meses).
Gratuito (con restricciones)	Aguascalientes (en oficinas, y \$570 en domicilio); Baja California (en horario hábil o inhábil \$264.88); Durango (en oficinas, y fuera \$1,963); Guanajuato (en oficinas y \$1,218 fuera).
Con costo	Colima (\$70), Hidalgo (\$64), Morelos (\$250 en oficinas y \$600 fuera)
Sin información	San Luis Potosí

Tabla 4. Gratuidad de registro

Fuente: Elaboración propia a partir de legislación local y portales estatales

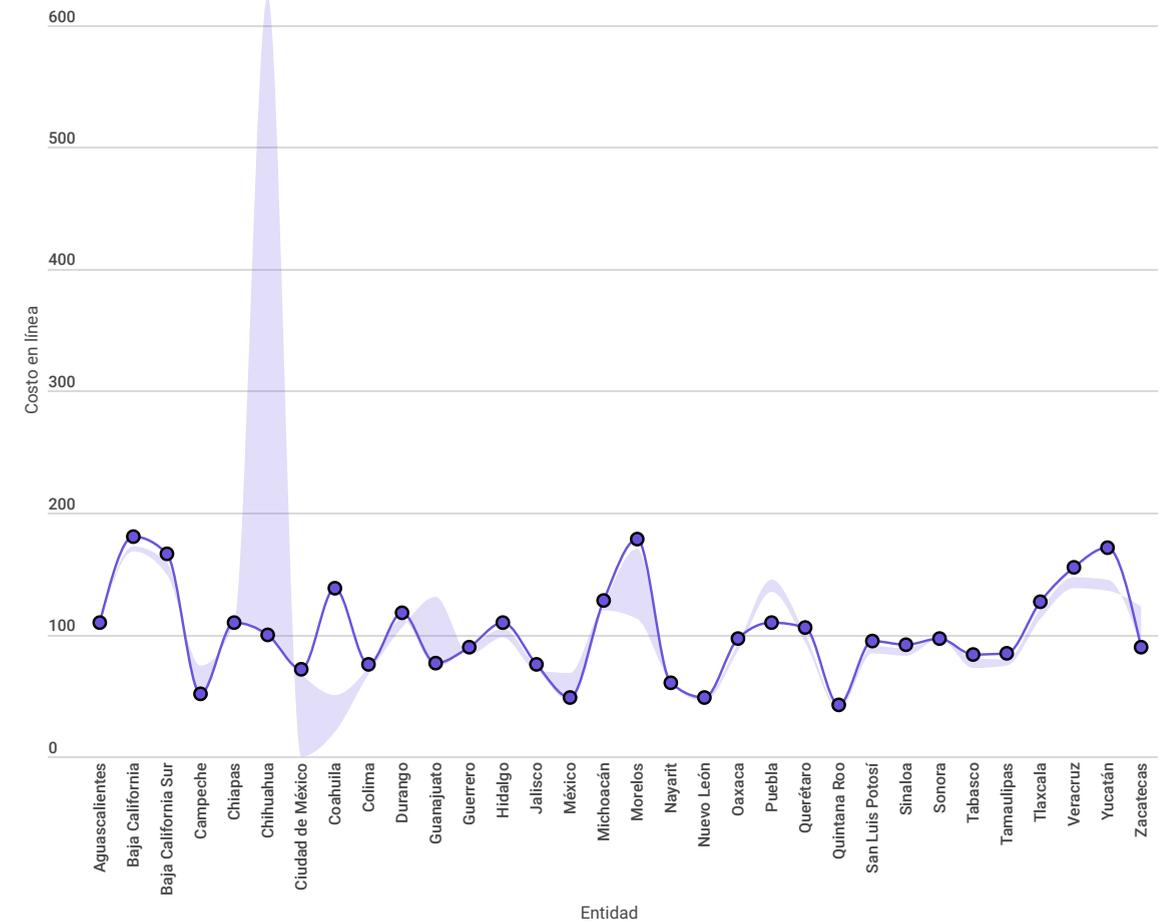
En el caso de la expedición de la copia certificada del acta de nacimiento a través de la plataforma “Soy México. Tu acta de nacimiento en línea”, se observan diferencias notables entre entidades y, en algunos casos, variaciones significativas de un año a otro (Ver gráfica 3 y tabla 5).



Mapa 4. Gratuidad

● Gratuito (restricciones) ● Gratuito ● Costo ● Gratuito (temporal)

Gráfica 3. Costos comparados



Entidad	2017	2018	2019
Aguascalientes	110.00	110.00	110.00
Baja California	168.00	172.00	180.00
Baja California Sur	149.00	159.00	166.00
Campeche	75.00	48.00	51.00
Chiapas	110.00	110.00	110.00
Chihuahua	624.00	100.00	100.00
Ciudad de México	Gratuita	68.00	71.70
Coahuila	20.00	50.00	138.00
Colima	68.00	73.00	76.00
Durango	106.00	113.00	118.00
Guanajuato	131.00	74.00	77.00
Guerrero	84.00	89.00	90.00
Hidalgo	98.00	105.00	110.00
Jalisco	71.00	73.00	76.00
México	69.00	45.00	48.00
Michoacán	120.00	124.00	128.00
Morelos	113.00	170.00	178.00
Nayarit	60.00	60.00	60.00
Nuevo León	45.00	48.00	48.00
Oaxaca	87.00	93.00	97.00
Puebla	135.00	145.00	110.00
Querétaro	94.00	101.00	105.61
Quintana Roo	38.00	40.00	42.00
San Luis Potosí	85.00	91.00	95.00
Sinaloa	83.00	89.00	92.00
Sonora	97.00	97.00	97.00
Tabasco	73.00	81.00	84.00
Tamaulipas	75.00	80.00	85.00
Tlaxcala	113.00	121.00	127.00
Veracruz	138.00	147.00	155.00
Yucatán	136.00	145.00	171.00
Zacatecas	123.00	90.00	90.00

Tabla 5.
Costos en línea¹⁶

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría de Gobernación

Como puede observarse, la disparidad en el costo de la copia certificada del acta de nacimiento en línea es notoria. Aunque el precio promedio en 2018 fue de \$90.00 pesos, en algunas entidades este monto es prácticamente el doble, sólo en cuatro estados se mantuvo el mismo precio que en 2017 y en pocos casos éste disminuyó. Destacan dos casos al respecto, el de Chihuahua, en donde el trámite tenía un costo de \$624.00 pesos y disminuyó a \$100.00 pesos, y el de la Ciudad de México, que era la única entidad que expedía la copia certificada de forma gratuita, pero en 2018 estableció un costo de \$68.00 pesos que aumentó insustancialmente en 2019. Así como algunas entidades han disminuido costos, otras lo han aumentado, y solamente cuatro (Sonora, Nayarit, Chiapas y Aguascalientes) mantuvieron sus precios constantes desde 2017. Sin duda, estas variaciones centran la atención en las facultades estatales sobre el registro civil y su falta de armonización, por lo que algunas otras de estas diferencias, enfocadas en el área documental, serán abordadas a continuación.

Requisitos documentales

Como se ha hecho mención, el registro de nacimiento cuenta con una condición de temporalidad, que varía en cada entidad, y de la cual depende que sea realizado de forma oportuna o extemporánea. Sin embargo, además de la realización en los tiempos dictados por las autoridades locales, del registro oportuno o extemporáneo se desprenden requisitos documentales, económicos y procedimentales que pueden convertirse en obstáculos en el proceso de registro o en el trámite de obtención del certificado de nacimiento. A continuación, se describen algunas de las principales estipulaciones documentales para el registro oportuno de nacimiento en el país.

16 Costos consultados en *El Excelsior* (2017), "Así puedes imprimir tu acta de nacimiento desde tu casa", Nacional. Disponible en: [<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/27/1179447>], 27 de noviembre de 2017; en Secretaría de Gobernación (2018), "Expedición de la copia certificada del acta de nacimiento en línea", Trámites. Disponible en: [<https://www.gob.mx/tramites/ficha/expedicion-de-la-copia-certificada-del-acta-de-nacimiento-en-linea/RENAP0187#costos>],

última consulta: 4 de diciembre de 2018; y en Secretaría de Gobernación (2018), "Copia certificada del acta de nacimiento en línea", Trámites. Disponible en: [<https://www.gob.mx/actas>], Última consulta: 4 de febrero de 2019.

Documento	Descripción	Resultados
Identificación oficial. <i>Gráfica 4</i>	<p>El documento probatorio de identidad es solicitado en las 32 entidades del país. Ante la falta de un documento o cédula nacional de identidad, en nuestro país es necesario presentar alguna identificación oficial, la cual generalmente es la credencial de elector. En 30 estados se solicita identificación oficial de los padres, presentantes o interesados, y en 16 de éstas se exige también la identificación oficial de los testigos. Sólo una entidad solicita la identificación oficial únicamente de los testigos. Como es evidente, la identificación oficial es el principal documento requerido en el trámite de registro oportuno de nacimiento.</p>	 <p>● Sí ● Sí, padres y testigos ● Sí, presentantes (padres) ● Sí, testigos</p>
Constancia médica. <i>Gráfica 5</i>	<p>Otro de los principales documentos requeridos para llevar a cabo el registro oportuno es la constancia médica. Ésta es solicitada de forma obligatoria en 25 entidades, mientras que en un estado es requerida, pero con la posibilidad de presentar una constancia de inexistencia o un acta de hechos ante el Ministerio Público al no contar con ésta. Por otra parte, en cuatro entidades se solicita sólo de contar con ella; y, únicamente dos estados no la refieren específicamente en la normatividad como requisito para el registro.</p>	 <p>● No ● Sí ● Sí, de ser el caso ● Sí, o constancia de inexistencia o denuncia de hechos</p>
Constancia de nacimiento en casa o con ayuda de partera. <i>Gráfica 6</i>	<p>En 21 entidades no contemplan esta modalidad y por lo tanto no solicitan constancia, en los 11 estados restantes sí se comprende. Sin embargo, en cinco de estos últimos casos se solicita que la constancia sea expedida o validada por personal autorizado por la Secretaría de Salud local.</p>	 <p>● No ● Sí ● Sí, autorizado por SS</p>
Carpeta de investigación. <i>Gráfica 7</i>	<p>Es solicitada en cinco entidades, ante la ausencia de un certificado de nacimiento; en tres estados, si se trata de niños expósitos; y, en las entidades restantes no es mencionada.</p>	 <p>● Sí, ausencia de certificado ● Sí, expósitos ● No</p>

Tabla 6.
 Registro de nacimiento oportuno

Documento	Descripción	Resultados
Comprobante de domicilio. <i>Gráfica 8</i>	En 11 entidades solicitan un comprobante de domicilio (que, en algunos casos, más que tratarse de un comprobante de servicios privados, se refiere a una constancia de vecindad, residencia, origen o una mezcla de las anteriores); en una sólo se exige si el domicilio no coincide con el de la identificación oficial del interesado y en otra si la persona que se registrará nació con ayuda de partera; en el resto no.	 <p>● No ● Sí ● Sí, de no coincidir con identificación</p>
Acta de nacimiento. <i>Gráfica 9</i>	Para el registro oportuno de una persona, en 16 entidades es necesario presentar acta de nacimiento de ambos padres o interesados; en 14 estados se requiere en ausencia de ambos padres; en una entidad se solicita únicamente el acta de nacimiento de la madre y sólo en un estado no se localizaron referencias sobre la exigencia de actas de nacimiento de padres para el registro.	 <p>● No ● Sí, madre ● Sí, padres ● Sí, padres solteros</p>
Acta de matrimonio. <i>Gráfica 10</i>	Para el registro oportuno, el acta de matrimonio es requerida en 26 entidades sólo si los padres están casados; en cuatro entidades es solicitada si uno de los padres está ausente; y, únicamente en dos entidades no se contempla como requisito en algún caso.	 <p>● No ● Sí, de ser el caso ● Sí, en ausencia de uno</p>
Constancia de inexistencia. <i>Gráfica 11</i>	En nueve entidades se solicita una constancia de inexistencia expedida por el Registro Civil para llevar a cabo el registro oportuno de nacimiento; mientras que en 22 estados no es requerida; y, en una entidad no se tiene información sobre si es requerido o no este documento.	 <p>● No ● Sí ● S/Info</p>

Tabla 6.
Registro de nacimiento oportuno

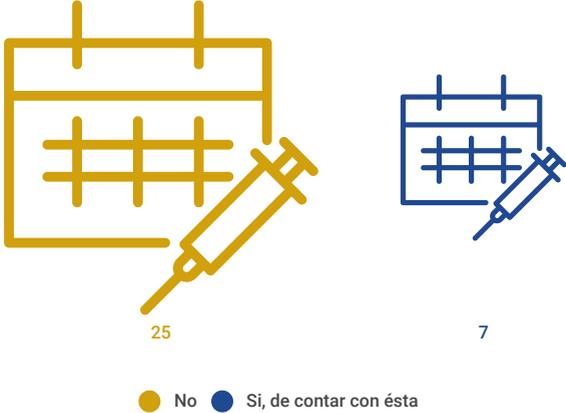
Documento	Descripción	Resultados
<p>Expediente de vida. Gráfica 12</p>	<p>En el caso del registro oportuno de nacimiento, son pocas las menciones que se realizan a documentos probatorios de identidad o de expediente de vida, los cuales son más usuales en el trámite de registro extemporáneo, sin embargo, en los siguientes casos ocurre alguna mención:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cartilla de vacunación. Para el registro oportuno, en ocho entidades se solicita la cartilla de vacunación de contar con ella, en las 24 entidades restantes no se solicita en absoluto (Ver Gráfica 12). - Acta parroquial o fe de bautismo. El acta parroquial o fe de bautismo sólo se contempla como requisito en un estado, y puede ser sustituida por una constancia educativa. 	

Tabla 6.
Registro de nacimiento oportuno

En términos generales, se pueden destacar tres aspectos sobre el registro oportuno de nacimiento que afectan el ejercicio de la identidad legal. En principio, la falta de homologación en el establecimiento de un periodo estándar para la realización de este trámite a nivel nacional imposibilita el diagnóstico, la evaluación y el seguimiento de este proceso, y en esa medida el análisis de la problemática y el establecimiento de estrategias que combatan el subregistro. Es decir, si en entidades como Chiapas o Tabasco (en donde el periodo oportuno es de 365 días) el registro de nacimiento tiene una menor cobertura que en Hidalgo o Tamaulipas (en donde este periodo es de 30 a 45 días) esto puede deberse a la ineficiencia de sus programas, altos costos o limitaciones en acceso o información tanto como a la falta de acciones gubernamentales debido a la amplitud del periodo de registro o a la vaguedad en la socialización de esta información a nivel local.

Además, la diversidad de requisitos establecidos para realizar el registro oportuno de nacimiento nubla la comprensión de un proceso que debiera destacarse por su claridad y sencillez. En algunos casos, la solicitud de identificación oficial (sin especificar ni homologar cuáles se acreditan como tales) junto con actas de nacimiento y matrimonio de los padres; constancia médica de nacimiento o carpeta de investigación ante su ausencia; más comprobante de domicilio, testigos y constancia de inexistencia y documentos probatorios de vida, son sólo parte de una lista que

se hace interminable, sin la claridad del propósito de cada uno. A este respecto, sería factible considerar la estandarización de documentación, de forma similar al proceso de obtención de credencial de elector, en donde se distinguen tres tipos de documentos: un medio probatorio de identidad (como la credencial de elector, entre otros); un documento de filiación (acta de nacimiento de padres o de matrimonio) y la certificación de nacimiento o constancia de nacimiento en casa o con partera, por mencionar algunos.

b) Registro extemporáneo de nacimiento

Como ya se mencionó, el registro extemporáneo de nacimiento es definido a partir del periodo que cada entidad considera como oportuno. Sin embargo, si en el caso del registro oportuno la temporalidad suele ser ambigua y heterogénea, en el caso del registro extemporáneo estos periodos son aún más imprecisos y no en pocos casos traslapados, discontinuos o segmentados.

Por ejemplo: para Hidalgo, es considerado extemporáneo tras 40 días del alumbramiento; para Coahuila, Guanajuato, México y Yucatán, después de los 60 días del nacimiento; en Aguascalientes, cuando el registro ocurre después de los 90 días de nacido. Para Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz, la extemporaneidad ocurre luego de 180 días del parto; en Chiapas, Tabasco y Tlax-

cala, se considera extemporáneo después del primer año de vida; para Querétaro, cuando se realiza después de los primeros 4 años; para Morelos, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, lo es después de los 7 años; y, en Guerrero, luego de 8 años de vida (Ver *tabla 7*).

Entidad	Tiempo
Quintana Roo	Después de 30 días y hasta 18 años
Hidalgo	Después de 40 días
Estado de México y Yucatán	Después de 60 días
Zacatecas	Después de 90 días y hasta 6 años
Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Jalisco, Michoacán de Ocampo, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz	Después de 180 días
Puebla	Después de 180 días y hasta 18 años
Chiapas, Tabasco y Tlaxcala	Después de 365 días
Querétaro	A partir de 4 años
Oaxaca	A partir de 6 años
Morelos, Nuevo León	A partir de los 7 años
Guerrero	A partir de los 8 años
Nayarit	Sin información
Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Sinaloa, Tamaulipas	Ambigüedad entre códigos o sin mención explícita

Tabla 7.
Periodo de registro extemporáneo

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos y códigos civiles locales

Existen ejemplos aún más claros de los criterios disímiles sobre qué es el registro extemporáneo: para Zacatecas, es el registro que ocurre desde los 90 días y hasta los 6 años pasado del nacimiento; en Puebla, el periodo de registro entre los 180 días y los 18 años; y, Baja California Sur, el registro ocurrido entre los 180 días y los 7 años de edad. Estas indefiniciones dejan interrogantes sobre los periodos indeterminados de registro, o sobre la distinción en los procesos como el caso de Zacatecas, en donde después de los 6 años este proceso se emprende ante una autoridad judicial, en Sonora que establece trámites diferenciados por edad o en entidades como Colima, Chihuahua, Puebla o San Luis Potosí, entre otras, que establecen una penalización.

Requisitos económicos

Además de lo anterior, un elemento que destaca es la falta de homologación en los costos determinados por cada entidad, así como el incremento de estos al realizarse fuera del periodo determinado como oportuno, por lo que “estos casos hay que sumar al costo ordinario, el costo de otros trámites adicionales (como, por ejemplo, la tramitación de la constancia de inexistencia de registro y de la constancia de extemporaneidad) e incluso de multas y penalizaciones impuestas por el incumplimiento de los plazos para el registro” [Unicef, 2010, 14].

Respecto a este aspecto económico, en el transcurso de esta investigación y a partir del análisis de los códigos civiles, financieros, páginas oficiales estatales y reglamentos del registro civil locales, se encontró que en un número importante de estados y, en su caso, municipios se establecen costos específicos en el caso del registro de nacimiento extemporáneo y, por tanto, de la emisión de la primera acta certificada. En otros casos, aun cuando se declare como un trámite gratuito, se establecen costos asociados para su obtención como puede ser el trámite de certificados de inexistencia, multas, pagos de derecho y penalizaciones o constancias de vecindad, origen o registro, entre otras. Como puede suponerse, dichos costos constituyen un obstáculo importante, sobre todo para quienes se encuentran en condiciones particulares de exclusión. A continuación, se exponen y analizan algunos de estas menciones, con base en la *tabla 8*.

Tabla 8.
Penalización por registro extemporáneo

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos y códigos civiles locales

Sin mención	Multa	Ante autoridad judicial	Pago de derechos	Trámites diferenciados por edad
Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Edomex, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz	Aguascalientes, Baja California, Colima, Durango, Jalisco, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán, Tabasco (mayores de 1 año) y Tamaulipas (mayores de 30 días).	Zacatecas	Chiapas e Hidalgo	Sonora

Penalización por registro extemporáneo. Si bien, han surgido diversas iniciativas para promover la gratuidad del registro en algunas entidades –como diversas campañas de registro extemporáneo (generalmente dirigido a menores de edad o adultos mayores), condonación de pagos de derechos o multas, caravanas móviles, registro electrónico, entre otras–, persiste tanto el cobro de servicios asociados con la obtención del acta de nacimiento en numerosos estados, así como la solicitud de pago de multas o de trámites requisitorios en el caso del proceso de registro extemporáneo.

Aún 11 entidades contemplan multas para quienes no realicen el registro oportuno de un recién nacido, mientras que en una entidad se prevé la penalización ante la autoridad judicial. En otras dos entidades se considera el cobro de derechos por registro extemporáneo. Un total de 17 entidades no mencionan el cobro de una multa por registro extemporáneo (aunque de éstas, solo en un estado no hay un costo asociado al registro extemporáneo). Solo en cinco entidades no se tiene contemplada normativamente ninguna penalización por el registro tardío, mientras que en 13 entidades no se tiene información alguna de que existan o no penalizaciones por registro extemporáneo.

Es importante hacer notar que, aunque en muchos casos no se especifica un costo directo que corresponda al registro extemporáneo, si se identifican costos asociados como son la presentación de documentos aclaratorios: constancias de inexistencia, vecindad, origen o residencia, que además de conllevar un gasto económico implica la realización de nuevos procesos burocráticos. Siendo así, para muchas personas que viven en pobreza, el costo del trámite de obtención de acta de nacimiento, el pago de multas o penalizaciones y la obtención de nuevos documentos aunado a los gastos de transporte, alimentación, pérdida de jornadas laborales, reiteradas visitas, entre otras, se convierten en una barrera económica importante que obstaculiza gravemente su realización. Con base en la revisión realizada, sólo en un caso el registro extemporáneo se puede señalar como gratuito pues en el Estado de Puebla se expresa así este trámite y se establece sin costo la presentación de documentos como la constancia de inexistencia (Ver *tabla 9*).

Gratuito	Gratuito en campañas de registro	Registro extemporáneo gratuito (con costo de constancia de inexistencia)	Registro no gratuito
Puebla	Aguascalientes y Tlaxcala	Coahuila de Zaragoza, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Tabasco, Veracruz, Oaxaca, Sonora* y Ciudad de México*.	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Tabla 9. Gratuidad de registro extemporáneo

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos y códigos civiles locales, así como portales de gobierno y códigos financieros

Mención aparte son los casos de Ciudad de México y Sonora en donde ciertos grupos poblacionales (mayores de 60 años, personas en situación de vulnerabilidad, en abandono social o en “situación de calle”) no tiene que presentar obligatoriamente la constancia de inexistencia, o se estipula que para dichos grupos es gratuito el registro extemporáneo. Aunque en términos generales, en diez entidades es un trámite sin costo explícito, dentro de sus requisitos se solicita una constancia de inexistencia que tiene un costo específico. Aun así, a diferencia de éstas, en los 19 casos restantes el trámite de registro de nacimiento extemporáneo tiene un costo específico, esta condicionalidad sumada al establecimiento de multas específicas en el proceso de registro extemporáneo evidencia que, en un número importante, si no es que, en la mayoría de los estados de la república, no se cumplen los criterios de gratuidad, universalidad ni inmediatez de la identidad legal en el registro de nacimiento.

Requisitos documentales y procedimentales

El exceso de documentos es una forma de desanimar a los más pobres para que no concluyan el trámite. [Auyero, 2013: 18]

Como ya se mencionó, a diferencia del registro oportuno de nacimiento, el trámite de obtención por registro extemporáneo conlleva casi de forma general la presentación de una constancia de inexistencia, que puede ser de la entidad en donde se realiza el trámite, del estado de origen o procedencia, de aquél en el que se vive o de una combinación de los anteriores. Como se puede imaginar, si una persona que vive en Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Tlaxcala o

Veracruz, pero es originaria de otro Estado, necesita realizar su registro extemporáneo, entonces deberá presentar la constancia de inexistencia ambas entidades, correspondiendo generalmente a la persona interesada su trámite y presentación. A este respecto, nueve entidades solicitan la constancia de inexistencia tanto de lugar de origen como de registro, 12 la piden del lugar de origen y siete del lugar de registro, mientras que sólo en tres entidades no es solicitada o se carece de la información.

Entonces, un total de 29 entidades solicitan la constancia de inexistencia, que puede además implicar el pago de búsqueda por año, alrededor de dos años antes y después de la fecha aproximada de nacimiento. En la mayoría de los casos, es solicitado tanto de la entidad en donde se realiza el trámite como del estado de nacimiento. Asimismo, junto con la constancia de inexistencia la mayoría de los documentos solicitados son duplicados de

los que se requieren para realizar el registro oportuno de nacimiento: identificaciones oficiales, generalmente de los padres o presentantes, pero en ocasiones también del interesado; actas de nacimiento o matrimonio de quienes registran al interesado, pero también de familiares directos como hijos, padres, abuelos, tíos, entre otros; el certificado médico y el comprobante de domicilio también se encuentran incluidos en este listado; sin embargo, las mayores incorporaciones son la carpeta de investigación y los documentos relacionados con el expediente de vida —cartilla de vacunación, constancia educativa y fe de bautismo, por mencionar algunos—. A continuación, en la *tabla 10*, se mostrarán en mayor detalle los requisitos documentales y procedimentales que se solicitan para el registro extemporáneo de nacimiento:

Documento	Descripción	Resultados
Identificación oficial. <i>Gráfica 13</i>	En 30 entidades solicitan una identificación oficial para poder llevar a cabo el trámite, ya sea del interesado, de los padres o de los testigos o de los tres casos anteriores. Únicamente una entidad no solicita explícitamente este documento.	<p>● Sí, testigos (más interesado y presentantes)</p>
Acta de nacimiento. <i>Gráfica 14</i>	Alrededor de 28 entidades la solicitan de forma obligatoria, de las cuales: diez requieren el acta de nacimiento de los padres; nueve solicitan que ésta sea de los padres y hermanos; dos, el acta de nacimiento de los hijos; una, pide el acta de la madre; dos, requieren el acta de los familiares; y, cuatro, el acta de quien presente al menor.	<p>● Sí, padres ● Sí, padres y familiares ● Sí, familiares</p>

Tabla 10.
 Registro de nacimiento extemporáneo: requisitos documentales

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos y códigos civiles locales, así como portales de gobierno y códigos financieros y las respuestas a las solicitudes de información enviadas a las instituciones correspondientes de cada entidad

Documento	Descripción	Resultados
Acta de matrimonio. <i>Gráfica 15</i>	Al menos en 13 entidades la requieren, de los padres; y, en cinco, ya sea de padres o del interesado. Por otra parte, en nueve entidades se solicita de familiares o del interesado, de ser el caso; y, en cinco entidades no se mencionan para el trámite.	<p>● Sí, padres ● Si, de ser el caso (interesado o familiares) ● No se menciona ● Si, padres o interesado</p>
Certificado médico. <i>Gráfica 16</i>	En 21 estados lo solicitan como requisito general; en una entidad, sólo solicita si la persona a registrar tiene menos de tres años; y, en nueve entidades no se solicita. Por último, una entidad no cuenta con información disponible al respecto.	<p>● No ● Sí ● Sí, hasta 3 años</p>
Nacimiento en casa o con partera. <i>Gráfica 17</i>	En siete entidades contemplan el nacimiento en casa o con partera, por lo que en tres solicitan un certificado avalado por la Secretaría de Salud; en tres más requieren un certificado en caso de que quien de contar con éste; y en una entidad, se requiere un documento de aviso de nacimiento. En tres entidades se solicita el certificado de nacimiento en casa o con partera sólo si la persona a registrar es menor de edad. En 20 entidades no refieren los documentos anteriores, y dos más no cuentan con información al respecto.	<p>● Sin mención ● Sí ● Sí, a menores ● Sin información</p>
Carpeta de investigación. <i>Gráfica 18</i>	Seis entidades solicitan la presentación de la carpeta de investigación; una, requiere que se presente una jurisdicción voluntaria; otra, una declaración de hechos probatorios del origen; y, una más pide una denuncia de hechos por certificado. Los 22 restantes no solicitan ninguno de los documentos anteriores.	<p>● No ● Sí ● Sí, en sustitución ● Sin información</p>

Tabla 10.
Registro de nacimiento extemporáneo: requisitos documentales

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos y códigos civiles locales, así como portales de gobierno y códigos financieros y las respuestas a las solicitudes de información enviadas a las instituciones correspondientes de cada entidad

Documento	Descripción	Resultados
Comprobante de domicilio. <i>Gráfica 19</i>	<p>Diez entidades solicitan un comprobante de domicilio; en diez requieren una constancia de origen, vecindad o residencia; y, en 11 no solicitan este documento o alguno similar.</p>	
Constancia de inexistencia. <i>Gráfica 20</i>	<p>En este caso, 29 entidades la solicitan; y, dos estados no. No se obtuvo información sobre la entidad restante. Como se puede observar a diferencia del registro oportuno de nacimiento en el caso del extemporáneo, este requisito es uno de los centrales que pueden dificultar el proceso, no sólo por los costos asociados a su realización sino porque este documento conlleva en sí mismo la realización de un trámite independiente.</p>	
Acta parroquial o fe de bautismo. <i>Gráfica 21</i>	<p>El acta parroquial o la fe de bautismo se solicita por 23 entidades; en dos entidades la requieren en sustitución de otro documento como la constancia de alumbramiento; y, en una entidad sólo de tratarse de mayores de 5 años. En seis entidades no la solicitan para el trámite.</p>	
Cartilla de vacunación. <i>Gráfica 22</i>	<p>En 14 entidades solicitan su presentación, generalmente de contar con esta o en ausencia de la constancia de alumbramiento. En 17 estados no la solicitan para realizar el trámite.</p>	

Tabla 10.
 Registro de nacimiento extemporáneo: requisitos documentales

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos y códigos civiles locales, así como portales de gobierno y códigos financieros y las respuestas a las solicitudes de información enviadas a las instituciones correspondientes de cada entidad

Documento	Descripción	Resultados
Constancia educativa. <i>Gráfica 23</i>	En doce entidades la solicitan. Dieciséis estados no solicitan el documento. En una de las entidades se solicita durante el trámite de constancia de inexistencia y en otra dependiendo de la edad del interesado. No se tiene información acerca del acta educativa en una entidad.	<p> ● Sin mención ● Sí, explícitamente ● Sí, implícito (inexistencia) ● Sí, por edad ● Sin información </p>

Como se puede observar, además de la constancia de inexistencia, hay un aumento general de los documentos solicitados para realizar el registro extemporáneo. En el caso de la identificación oficial, hay una mayor variación entre el tipo de identificación oficial que se pide. En algunos casos se pide la identificación oficial de los padres, y en otros del interesado. En cuanto a la identidad oficial de testigos, ésta se pide en un número similar de estados que para el trámite del registro oportuno. Respecto al acta de nacimiento, mientras que para el registro oportuno la mayoría de los Estados piden el acta de nacimiento de los padres (o de matrimonio), para el registro extemporáneo se contempla la solicitud de las actas de nacimiento de otros familiares como hermanos, o hijos si los hubiere. A este respecto no deja de ser paradójico que en un trámite como el registro extemporáneo se puedan solicitar documentos como identificaciones oficiales o actas de nacimiento de hijos, cuando estos generalmente se encuentran condicionados a la posesión de un acta de nacimiento.

Respecto a los requisitos documentales, como ya se mencionó, en la mayoría de las entidades se solicita registro de inexistencia, sin embargo, en ocho de éstas se requiere tanto constancia de inexistencia como investigación judicial y en las otras 21 se solicita sólo constancia de inexistencia. A la par, en una entidad se requiere investigación judicial pero no constancia de inexistencia y en los dos restantes no se pide ninguno de los dos procesos documentales. De los nueve estados que solicitan investigación judicial, cinco la piden en ocasiones específicos: Ciudad de México,

Colima y Estado de México la solicitan cuando no hay constancia de nacimiento; Durango en el caso de expósitos; y Zacatecas para mayores de 6 años (Ver *tabla 11*).

Ninguna	Investigación judicial	Constancia de inexistencia	Ambas
Campeche y Querétaro	Zacatecas (mayores de 6 años).	Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, San Luis Potosí, Sinaloa (mayores de 7 años) y Yucatán (hasta 7 años).	Baja California, Sonora, Tabasco y Tlaxcala; Colima, Ciudad de México y Estado de México (investigación judicial en el caso de carecer de acta de alumbramiento); Durango (en caso de expósitos).

Tabla 11. Registro de nacimiento extemporáneo: requisitos procedimentales

Fuente: Elaboración propia a partir de los reglamentos y códigos civiles locales, así como portales de gobierno y códigos financieros

El trámite de obtención de registro de nacimiento extemporáneo, en comparación con el oportuno, conlleva diferentes obstáculos que de forma individual o agregada pueden representar limitantes importantes para quien desea realizar este proceso. En principio, informarse sobre los requisitos necesarios para llevar a cabo un trámite que depende de la discrecionalidad local (estatal o municipal), ya que las normas son fijadas por las autoridades registrales correspondientes añade incertidumbre al proceso. Además, la falta de homologación en los periodos establecidos para el registro oportuno también dificulta la concientización sobre el estado civil que se guarda o la consistencia sobre los estándares establecidos para llevarlo a cabo. En seguimiento a estas conside-

Entidad	Identificación oficial	Acta de nacimiento			Alumbramiento		Carpeta de investigación	Expediente de vida		Constancia de inexistencia
	No: ✗ Padres o interesado: ✓ Padres o interesado y testigos: T	No: ✗ Padres: ✓ Familiares: F Acta de matrimonio: M			No: ✗ De existir: ✓ De menores: M Partera: P		No: ✗ Sí: ✓ En sustitución: S	No: ✗ Menos de 3 documentos: ✓ Más de 3 documentos: +		No: ✗ Ambos: ✓ Sí, del lugar de origen: 0 Sí, del lugar de registro: R
Aguascalientes	T	✓		M		M	✗		+	0
Baja California	T	✓	F	M	✓	P	✓		+	✓
Baja California Sur	✓	✓	F	M	✗		✗		✓	✓
Campeche	✓	✗			✗		✗		✗	✗
Coahuila	✓	✓		M	✗		✗		✓	R
Colima	✓	✓	F	M	✓		S		✓	✓
Chiapas	T	✓		M	✓	P	✗		✗	0
Chihuahua	✓	✓	F	M	✓		✗		✓	✓
Ciudad de México	✓	✓		M	✓	P	S		+	✓
Durango	T	✓	F	M	✓		S		✓	✓
Guanajuato	T	✓		M	✓		✗		✓	✓
Guerrero	✗	✓	F	M	✗		✗		✓	0
Hidalgo	✓		F	M	✓	P	✗		+	0
Jalisco	✓	✓			✓	P	✗		✗	0
México	T	✓		M	✓		S		+	0
Michoacán	T	✓		M		M	✗		✓	0
Morelos	✓	✓	F	M	✗		✗		+	0
Nayarit	✓	✓		M	✓		✗		✓	0
Nuevo León	✓		F	M	✗	P	✓		+	0
Oaxaca	T	✓		M	✗		✗		✓	0
Puebla	T	✗			✗		✗		+	0
Querétaro	T	✓		M	✗		✗		✗	✗
Quintana Roo	✓		F		✓		✗		✓	0
San Luis Potosí	T	✗			✓		✗		✓	0
Sinaloa	✓	✓	F	M	✓		✗		✓	0
Sonora	T	✓	F	M	✗	P	✓		+	0
Tabasco	T	✓	F	M	✗	P	✓		+	0
Tamaulipas	✓	✓	F	M			✗		+	0
Tlaxcala	T	✓	F	M	✓	P	✓		+	0
Veracruz	✓	✓	F	M	✓		✗		✓	✓
Yucatán	✓	✓	F	M		M	✗		✓	0
Zacatecas	T	✗			✗	P	✓		✗	✗

Tabla 12.
Registro de nacimiento
extemporáneo: síntesis
documental

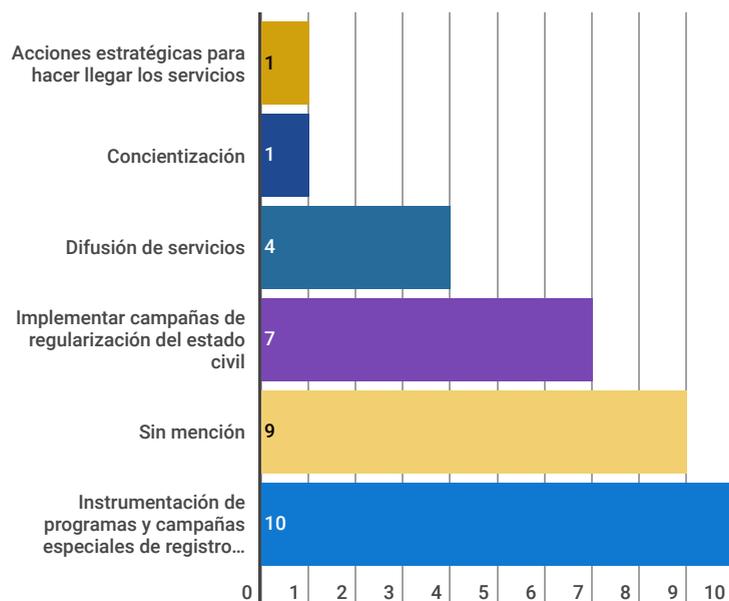
raciones, a continuación, se lista una síntesis estatal de los principales documentos requeridos a nivel local durante el proceso de registro de nacimiento extemporáneo (Ver *tabla 12*).

La obstaculización documental, procedimental y económica comprendida como la falta de estandarización de documentos requeridos, la saturación en la solicitud de documentos que conforman el expediente de vida e incluso la discrecionalidad en el establecimiento de requisitos como la petición de constancia de inexistencia, autorización de la Dirección del Registro Civil, investigación judicial o el pago de penalizaciones implican el ejercicio de sanciones económicas o administrativas que desincentivan la garantía de este derecho. Como puede advertirse, tales documentos fueron catalogados como los de mayor interés por parte de las autoridades registrales, destacando la identificación oficial, la constancia de inexistencia, el acta de nacimiento y la constancia de alumbramiento, además de la carpeta de investigación y el expediente de vida consistente en documentos varios que contengan el nombre de la persona interesada.

c) Obligaciones de las autoridades en materia registral

Además del establecimiento del periodo de registro de nacimiento, existen atribuciones para las autoridades registrales que son centrales en materia de identidad. Es el caso de la implementación de campañas para abatir el subregistro, esta atribución sólo atañe a diez entidades que están obligadas por sus códigos civiles locales a instrumentar programas y campañas con este fin; mientras tanto, en siete estados existe la obligación de implementar campañas de regularización del estado civil; cuatro entidades sólo están obligadas a difundir los servicios del Registro Civil; un estado tiene como obligación concientizar sobre la importancia de la regularización del estado civil, y una entidad

Gráfica 24.
Atribuciones en materia de identidad



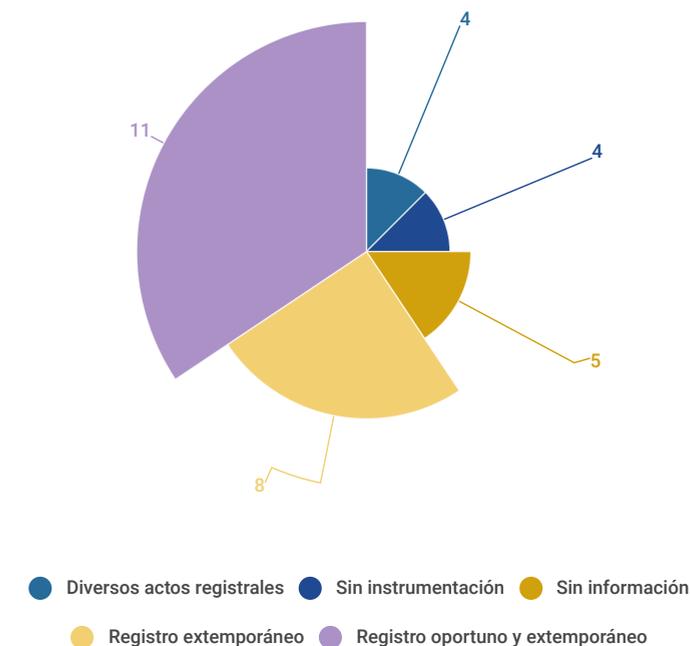
más sólo está obligada a ejercer acciones estratégicas para hacer llegar los servicios a la población. En el resto de los casos, nueve entidades federativas no cuentan con atribuciones legisladas en la materia (Ver *gráfica 24*).

Junto con la variación en atribuciones también resalta que sólo en diez entidades, se prevén campañas permanentes de registro y de regularización del estado civil; en tres entidades, las campañas son anuales; en entidades únicas, se realizan a petición de los municipios, se llevan a cabo dos veces al año, o de forma mixta: anualmente y previa petición¹⁷, sin que exista articulación en los periodos de implementación a nivel nacional o en los fines perseguidos por las distintas entidades.

Tipo de campañas registrales. Asimismo, en 11 entidades las campañas que se realizan son para el registro oportuno y extemporáneo de los nacimientos; en ocho estados, las campañas son exclusivas para el registro extemporáneo; en cuatro entidades se instrumentan campañas para realizar diversos actos registrales; y en cinco estados no se tiene información sobre el tipo de campaña

17 En 14 de las 32 entidades de no se obtuvo información sobre la duración de las campañas registrales y de regularización del estado civil por medio de la vía de Solicitud de información.

Gráfica 25.
Implementación de campañas especiales



que realizan. Finalmente, en cuatro entidades no se reporta que se realicen campañas (Ver *gráfica 25*).

Población objetivo de campañas. La población a quien están dirigidas las campañas es diversa, aunque en ocho entidades comprenden a la población en general, en el resto se focalizan en grupos tan específicos como sobrepuestos: a grupos vulnerables y personas de escasos recursos; segmentos por edad (dirigidas a niños o adultos mayores); población indígena; personas alejadas de los servicios registrales o de los servicios básicos; afro mexicanos, personas mayores de 15 años; hijos de mexicanos nacidos en el extranjero.

Sobre estos puntos es oportuno destacar que, la desarticulación en materia registral abarca desde la falta de acuerdo para establecer un periodo oportuno de nacimiento hasta la falta de coordinación en el combate al subregistro de nacimientos, puesto que no se da cuenta de la implementación coordinada de campañas orientadas hacia este propósito o que identifiquen y canalicen sus acciones a públicos específicos.

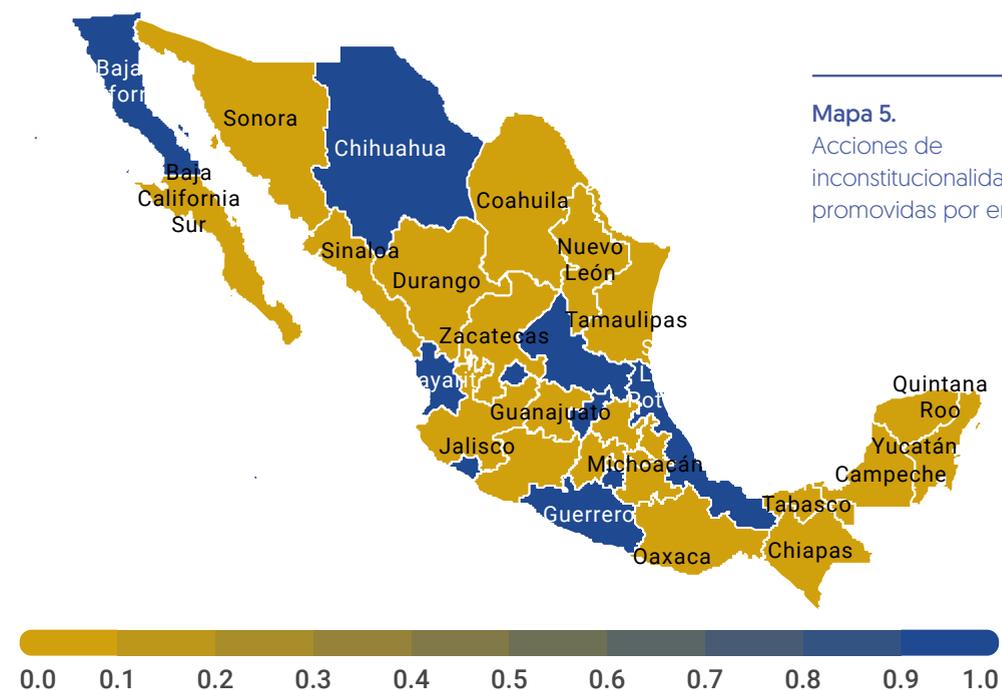
Por otro lado, la ausencia de articulación estatal para abatir el subregistro de nacimiento constituye otro elemento que se interpone en la garantía de la identidad legal. Al respecto, es im-

portante decir que, la implementación de campañas que lo combatan sólo atañe a diez entidades de forma obligatoria, con base en sus reglamentos y códigos civiles locales, siendo en el resto de los estados sólo obligaciones de difusión y concientización sobre el estado civil. Asimismo, la implementación de programas y campañas demuestran una amplia variación puesto que sólo en diez entidades, se prevén campañas permanentes de registro y de regularización del estado civil mientras que en el resto se trata de estrategias anuales, de forma periódica o a petición de los municipios, sin que exista articulación en los periodos de implementación a nivel nacional o en los fines perseguidos por las distintas entidades, e incluso sin identificación de grupos de atención prioritarios o en mayor grado de vulnerabilidad de forma consensuada. En este marco, aunque a nivel federal, el 22 de abril de 2013 se implementó la Campaña Nacional para el Registro Universal, Oportuno y Gratuito, este esfuerzo junto con el Programa de Modernización Integral del Registro Civil consta de acciones específicas que homologan algunas de las características del registro de nacimiento sin articular las estrategias para el registro del estado civil de las personas.

3. Identidad legal: de derecho civil a humano

Como hemos visto, a través de la revisión histórica y normativa, el derecho a la identidad es tutelado por el Estado mexicano con base en reformas al texto constitucional y la adición a tratados internacionales. Asimismo, a partir de diversos mecanismos de control constitucional, este derecho es protegido con base en las resoluciones del máximo tribunal: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

A este respecto, es preciso mencionar que, al menos durante los años 2016 y 2017, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) promovió 12 acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN con la finalidad de evaluar el apego a la ley de distintos ordenamientos jurídicos estatales y municipales, en materia de identidad de las entidades federativas de Nayarit, Chihuahua, San Luis Potosí, Baja California, Morelos, Colima, Querétaro, Gue-



Mapa 5.
Acciones de inconstitucionalidad promovidas por entidad

rrero, Veracruz y Aguascalientes¹⁸ (Ver *mapa 5*). Esta docena de procedimientos pusieron a consideración del tribunal constitucional, entre otros, las leyes de ingresos estatales y municipales que contemplan cobros para efectuar el registro de nacimiento extemporáneo, al argumentar que violan el derecho a la identidad, a ser registrado de manera inmediata al nacimiento, a la gratuidad del registro de nacimiento y a la obligación de garantía del Estado, así como al principio *pro persona*, todos contenidos expresamente en el texto constitucional.

18 Las doce acciones de inconstitucionalidad promovidas por la CNDH ante la SCJN fueron: Nayarit (2016/3), Chihuahua (2016/6), San Luis Potosí (2016/7), Baja California (2016/10, 2017/11), Morelos (2016/36, 2017/6), Colima (2016/112), Querétaro (2017/3), Guerrero (2017/4), Veracruz (2017/9), y Aguascalientes (2017/10). Expedientes disponibles en: Índice de Acciones de Inconstitucionalidad resueltas desde 1995, Suprema Corte de Justicia de la Nación [<http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AInconstitucionalidadResueltas.aspx>], consultado el 23 de mayo de 2018.

a) Medios de regularidad constitucional y la protección de los DDHH

Para que este proceso fuera posible fue necesario apelar a la protección jurisdiccional de los derechos humanos que en México se encuentra a cargo de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, según lo establecido en los artículos 94° de la CPEUM y 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En dichos artículos se establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se depositará en la SCJN, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales de los Estados y de la Ciudad de México.

En conjunto, los tribunales de la federación son los encargados de hacer cumplir el mandato constitucional, a través de distintos medios de control a saber: juicio de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad y juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano¹⁹. En el caso de la identidad legal, al menos los dos últimos medios han sido utilizados para proteger y garantizar este derecho, como se verá más adelante.

Como se puede observar, existen múltiples medios constitucionales que son utilizados para garantizar el respeto de los derechos humanos en México. En virtud del derecho que se reclame, la autoridad que vulnere los derechos de los gobernados (a través de la promulgación de leyes o actos concretos de aplicación), y el sujeto que goce de legitimidad para exigir su respeto, será posible elegir alguno de los medios contemplados en el texto constitucional. Uno de estos medios son las acciones de inconstitucionalidad, las cuáles han sido presentadas por la CNDH en al menos doce ocasiones.

19 Además, el texto constitucional prevé en el artículo 102, apartado B, último párrafo, la facultad de la CNDH para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente, o a solicitud del Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las Entidades Federativas o las legislaturas de éstas. Esta capacidad de investigación es una modalidad de protección constitucional no jurisdiccional de los derechos humanos, es decir, que las recomendaciones de la CNDH, a diferencia de los medios jurisdiccionales, no son vinculantes.

b) La inconstitucionalidad en materia de identidad legal

La SCJN reconoce a las acciones de inconstitucionalidad como procedimientos que denuncian la contradicción entre la norma impugnada y la Constitución, en aras de restaurar el orden constitucional. Dado que busca la protección de todo el texto constitucional, como un medio de control abstracto, no requiere de un agravio para considerar la existencia de inconstitucionalidad y la sola promulgación de una ley considerada inconstitucional es motivo suficiente de su procedimiento.

Las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general (incluidas las electorales) y tratados, por contravenir el principio de supremacía incorporado en la Carta Magna. Mediante este procedimiento, se eleva una solicitud para que la SCJN realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. Luego de su evaluación, y de ser discutida por el pleno, las resoluciones de la corte sólo podrán declarar la invalidez del ordenamiento impugnado, si fueran aprobadas por cuando menos ocho votos, surtiendo efectos generales; en caso contrario, la acción es desestimada²⁰.

Además, a diferencia de otros medios de regularidad constitucional —el juicio de amparo y la controversia—, en las acciones de inconstitucionalidad no proceden la suspensión (pues no se discuten actos, sino leyes generales) ni el sobreseimiento (por la imposibilidad de que la parte actora desista de la demanda, ni de establecer un convenio entre las partes). Las acciones de inconstitucionalidad pretenden la evaluación minuciosa de normas generales que se presuman contrarias a los principios de la norma fundamental, a fin de restaurar el orden constitucional si hubiere sido quebrantado. Así es como, la CNDH, legitimada por el artí-

20 El artículo 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su fracción II, legitima a 33% de legisladores en sus respectivos órganos legislativos (Diputados, Senadores, Diputados locales), Ejecutivo federal (a través del Consejero Jurídico de Gobierno), partidos políticos, Fiscal General de la República, Ombudsman y órganos de protección de datos, para presentar acciones de inconstitucionalidad. Estos sujetos legitimados cuentan con un plazo de treinta días a partir de la publicación de la norma general que se presuma inconstitucional, para llevar el procedimiento ante la Corte.

culo 105, fracción II, inciso g) de la CPEUM, se encuentra facultada para promover acciones de inconstitucionalidad únicamente en los siguientes casos:

- a) De ser promovida en contra de leyes de carácter federal o de entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República; y,
- b) Que dichas leyes o tratados internacionales vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

La CNDH lleva más allá la protección de derechos a partir de las determinaciones judiciales, además de su capacidad de emitir recomendaciones al desempeño de las autoridades frente a sus gobernados. En este marco, ha estimado que el reconocimiento y garantía del derecho a la identidad de las personas goza de especial protección constitucional y convencional, instituyendo que la forma idónea para cumplir ese derecho es mediante la inscripción en el registro civil, base primordial para la facilitación del ejercicio de una serie de otros derechos. Además, el derecho de identidad, visto a la luz de los principios de indivisibilidad e interdependencia, permite el goce de otros diversos derechos, pues desde el momento en que se inscribe a la persona viva en los registros del Estado, ya sea desde su nacimiento o de manera posterior, se le reconoce una identidad que facilita y propicia el acceso a otras prerrogativas de las cuales es titular.

En concordancia con el marco normativo nacional e internacional, la gratuidad del registro de nacimiento debe ser entendido como una prerrogativa universal, que es de accesibilidad directa e inmediata, en la que no puede tolerarse el cobro de ningún concepto por la ejecución de un acto, que en el fondo es una obligación para el Estado al garantizar así el derecho a la identidad. La inscripción inmediata y gratuita de un nacimiento va más allá de un simple acto registral, pues su carencia propiciaría una violación a otros derechos para la persona, como son el derecho al nombre, a la nacionalidad, derechos de filiación, de personalidad jurídica, de seguridad social, de educación, político o cultural, o lo colocaría en una situación de vulnerabilidad.

En este sentido, la CNDH consideró fundamental el reconocimiento del derecho a la identidad y la obligación del Estado de diseñar y sustentar políticas públicas para facilitar un pleno y total registro de nacimientos, pues el rezago económico, la ausencia de difusión y la falta de cultura de registro, entre otras, se constituyen en ocasiones como obstáculos por los cuales no se lleva a cabo el registro oportuno de los recién nacidos, y como una inhibición para el pleno y digno desarrollo de las personas.

Fue así como las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la CNDH sometieron a consideración de la SCJN diversas leyes de ingresos municipales, que contemplaban el cobro por inscripción al registro civil, al suponerlas contrarias a los preceptos constitucionales y convencionales en materia de identidad legal. Luego del análisis de los conceptos de invalidez señalados por la Comisión, la Corte determinó que, con base en el artículo 4º constitucional, **es impropio cualquier cobro aplicado al registro de nacimiento, dado que la Constitución reconoce expresamente la gratuidad de ese derecho y no autoriza excepciones.** Esta gratuidad 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.

En el análisis presentado por la Comisión se argumentó que el derecho a la identidad, mediante un registro inmediato y gratuito, debe ser valorado, más allá de una simple formalidad jurídica o una cuestión presupuestal, como un asunto atinente a Derechos Humanos, ya que, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita o complica el acceso al registro gratuito e inmediato del nacimiento de cualquier persona, se facilita su exclusión, puesto que ante la falta del documento público que reconoce su identidad no tendrá acceso a diversas prerrogativas.

Se señaló además que, el texto constitucional es expreso y categórico respecto de dicha obligación, sin posibilidad de establecer excepciones. En la medida en que la Constitución no establece límite o restricción alguna para la titularidad, goce o ejercicio de tal derecho; a la par, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizarlo. En este sentido, los fallos dictados por la Corte durante los años 2016 y 2017 determinaron que **no puede condi-**

cionarse la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno y, por tanto, estos derechos pueden ser ejercidos en cualquier momento de la vida, independientemente de la edad de la persona. Finalmente, también se concluye que el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y ninguna ley estatal puede fijar plazos que permitan su cobro.

c) La protección de los derechos político-electorales

Hace casi cinco años, el 18 de noviembre de 2014, el ciudadano Fernando Castro Barrera se presentó en las oficinas de un Módulo de Atención Ciudadana (MAC) del INE, ubicado en la Delegación Cuauhtémoc de la Ciudad de México. Como cualquier otro ciudadano que acude a tramitar una credencial de elector, presentó la documentación disponible, con la excepción de que además de la copia certificada del acta de nacimiento y la cartilla del servicio militar le fue imposible contar con un comprobante de domicilio por encontrarse, desde 2003, en “situación de calle”. Sin embargo, de acuerdo con los Manuales y Procedimientos Operativos del MAC, el funcionario encargado se encontró imposibilitado para realizar este trámite.

Este suceso puso en evidencia uno de los obstáculos institucionales que enfrentan las poblaciones callejeras al intentar ejercer sus derechos civiles y políticos y a la vez, promovió la demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales que interpuso ante la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [SDF-JDC-455/2014]. A este respecto, el 9 de enero de 2015, la Sala de referencia emitió como resolución que la Comisión de Vigilancia del INE:

...en un plazo que no exceda de noventa días naturales, contados a partir de la legal notificación de la presente, modifique el acuerdo, o, en su caso, tome las medidas pertinentes para incluir un procedimiento especial para la expedición de la credencial a las personas que se encuentren en situación de calle, el cual, en su caso, deberá ser instrumentado por la Dirección Ejecutiva en los mecanismos operativos desplegados en los módulos de atención ciudadana.

En el caso particular de las y los miembros de las poblaciones callejeras y la obtención de la credencial de elector, a pesar de tratarse del principal medio de identificación a nivel nacional, fue hasta la presentación de esta demanda que, en marzo de 2015, se sentaron las bases para establecer el “Procedimiento para la Expedición de la Credencial para Votar a Ciudadanos en Situación de Calle y que carezcan de un comprobante de domicilio” [Instituto Nacional Electoral, 2015]. A partir de éste, se incluyó en el *Manual de Procedimientos Operativos en los Módulos de Atención Ciudadana* la verificación de inexistencia de domicilio por parte del vocal del Registro Federal de Electores de las juntas distritales, como sustituto del comprobante de domicilio. En términos generales, el trámite se realiza de la siguiente manera:

- a. El ciudadano(a) debe acercarse a uno de los módulos atención ciudadana, fijos o móviles, del INE y presentar los documentos de identificación mencionados anteriormente. Posteriormente se deben tomar la foto y las huellas dactilares del interesado. A partir de esta foto y de las huellas dactilares se efectúa la autenticación del registro del ciudadano en la base de datos del Registro Federal de Electores.
- b. El siguiente paso es la captura de la georreferencia. Es precisamente en este punto donde se ofrece una facilidad a las y los miembros de las poblaciones callejeras. La captura de la georreferencia solicita datos del municipio o delegación, colonia, calle y número exterior. Lo que se modifica en este procedimiento especial es que en el caso de vivir en calle no se especifica una dirección concreta, sino que se pone la frase “para localización geo electoral”, capturando la información que el ciudadano proporcione sobre su localización geográfica (es decir, del lugar donde pernocte habitualmente). En el caso del número exterior se captura un guion
- c. Una vez hecho esto se imprime la solicitud individual y el “Acta de aviso de verificación de inexistencia”. Posteriormente, una persona verificará el lugar de pernocta más habitual de la persona que vive en calle, detallando lo más posible, con el fin de que se permitan futuras corroboraciones de otros funcionarios.

—Antes de comenzar el trámite de tus documentos, ¿por qué razón no habías decidido tramitarlos?

—Por la falta de testigos y de comprobante de domicilio.

Zamir, 41 años. 22 de agosto de 2017

- d. Para completar el formato se pedirá al ciudadano que corrobore su firma, y mencione el nombre y ubicación (domicilio) de dos ciudadanos que puedan atestiguar que efectivamente el solicitante pernocta por dicha zona. Si el ciudadano solicitante no pudiera ofrecer los testigos, la persona comisionada se acercará a los vecinos con el fin de complementar el procedimiento.

Aunque la falta de comprobante de domicilio es uno de los documentos más señalados al cuestionar sobre los motivos que obstaculizan la carencia de credencial de elector, con base en la solicitud de información²¹ enviada a la Dirección General de Registro Electoral, la modalidad de verificación de inexistencia de domicilio sólo ha sido empleada en aquella única ocasión desde 2014 y, ante la ausencia de campañas de difusión o incluso de credencialización focalizadas en este sector de la población, no fue de conocimiento de los miembros de la población callejera entrevistados esta posibilidad.

A pesar de esta sentencia, con base en la cual se modificó el procedimiento operativo de los MAC y se añadió la verificación de la inexistencia de domicilio, es importante precisar que, a diferencia de este caso en el que el ciudadano contaba con medios de identificación como acta de nacimiento y cartilla del servicio militar, en muchos otros más, las poblaciones callejeras no cuentan con ningún documento de identidad legal.

El camino de Martha... (parte 3 de 5)

[...]

Al emprender de nuevo el proceso para tramitar sus documentos de identidad Martha conoció a Ofelia, la trabajadora social de la escuela nocturna a la que acudía. Ofelia decidió acompañarla en el proceso e investigó los requisitos para realizar un registro extemporáneo en la Ciudad de México. Esto implicó visitar al menos tres espacios diferentes: el registro civil, el IASIS y un ministerio público, e intentar reunir un cúmulo de documentos inexistentes y emprender cada vez más trámites. No sólo se trataba de conseguir documentos que comprobaran su identidad —fe de bautizo, carné de citas, boletas escolares, actas de nacimiento de madre y padre, identificaciones, etcétera— sino acudir a diferentes espacios para hacer los trámites necesarios.

[...]

21 Para más información, se puede consultar la solicitud de información INE_2210000133216, del 18 de noviembre de 2016.



Fotografía:
Pamela Martínez

III. Poblaciones callejeras [marco conceptual]

[L]o peor que uno puede hacer con las palabras es rendirse a ellas.

[George Orwell, 1953: 169-170]

Una vez abordada la revisión normativa y procedimental de la identidad legal en México, es importante puntualizar el objeto de estudio de esta investigación que, si bien, indaga sobre las limitantes de este ejercicio ciudadano, pretende concentrarse en un sector específico de la población, aquél que por diversas causas y condiciones desarrolla parte importante de sus actividades cotidianas a través de su vinculación con el espacio público. La calle entonces responde y resuelve en gran medida necesidades inmediatas, donde comen, conviven, se relacionan, duermen, viven y sobreviven sus habitantes. En las siguientes líneas de este capítulo se abordará este fenómeno con base en tres ejes; su definición e implicaciones, las principales problemáticas que enfrentan y la importancia de la identidad legal para las y los miembros de las poblaciones callejeras.

El fenómeno de la población que habita, vive y sobrevive en el espacio público no es reciente ni exclusivo de la Ciudad de México. Las poblaciones callejeras, expresión de exclusión social característica e invisibilizada en las urbes, “son frecuentes en muchos países, tanto de América Latina —Uruguay, Argentina Brasil, México (Lucchini, 1993)— como en África (Margerat et Poitou, 1994), incluido Egipto, y también en Indonesia, Polonia (Tessier, 1995), etc.” [Taracena, 2002]. En el caso de México, el fenómeno de vida en la calle se ha centrado en la infancia, por lo que se tiene conocimiento de la presencia de niños y niñas en la calle desde la época colonial, aunque la focalización del tema cobró relevancia en las décadas de los 70 y 80, cuando el término “niños de la calle” se volvió común en distintas ciudades a nivel mundial.

La proclamación de 1979 como el *Año Internacional del Niño*, por parte de la ONU, también contribuyó a posicionar el fenómeno en la agenda internacional y ubicó la cuestión en un parteaguas temporal dentro del desarrollo de investigaciones dirigidas hacia esta población [Quórum 2010:15]. Asimismo, la celebración en 1984 del *Primer Seminario Regional Latinoamericano sobre Alternativas Comunitarias para Niños de la Calle*, organizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) destacó la creciente preocupación por el notable incremento en los niños y las niñas que reconfiguraban el espacio público como lugar de convivencia, pernocta, recreo y subsistencia. En ese entonces se afirmaba que “50% de los niños que vivían en condiciones de pobreza estaban en riesgo de convertirse en callejeros” [Barreiro, 2004, p. 18].

No obstante los antecedentes históricos del fenómeno y la focalización del tema en las recientes décadas, mismas que se han visto acompañadas por el surgimiento de numerosas alternativas de atención desde las organizaciones de la sociedad civil, la resolución de las problemáticas sociales mediante el diseño e implementación de políticas públicas de sensibilización, prevención, atención y acompañamiento de las y los miembros de la población es uno de los pendientes que arrastra el gobierno federal y, en específico, el de la Ciudad de México.

Dado que el estudio de las poblaciones callejeras carece de un enfoque sistemático y metodológicamente eficiente, el análisis del tema desde diversas perspectivas no ha permitido dar cuenta de la realidad general de la población. Hasta la fecha, “las investigaciones realizadas han partido de muy diversas concepciones respecto a estos grupos lo cual ha repercutido en una variación considerable respecto a los datos obtenidos, principalmente los de orden estadístico” [Quórum, 2010:23-24]. Es decir, se carece de una visión integral que permita analizar la dimensión del fenómeno, desde cuántos son y hace cuánto habitan las calles hasta en qué condiciones sobreviven, cuáles son sus características poblacionales y sus dinámicas de reconfiguración del espacio público.

A pesar del uso economicista de cifras, es claro que no se trata de contar sino de visibilizar a un sector de la población que enfrenta algunas de las más extremas condiciones de exclusión social, el cual no está siendo considerado estadística, social ni institucionalmente. Sin embargo, para exponer esta problemática, antes sería relevante aclarar de quiénes hablamos cuando nos referimos a las poblaciones callejeras que habitan en la Ciudad de México. Al respecto es preciso decir que el uso generalizado de términos como indigentes, limosneros, “niños de la calle”, homeless, personas en situación de calle, vagos y mendigos, entre muchas otras, hacen evidente que no existe una homologación teórico-metodológica que distinga de forma única al conjunto de individuos que por diversas causas viven y sobreviven en el espacio público.

A. Aproximación conceptual²²

Aunque las imágenes de vago, mendigo e infancia desvalida están presentes en distintas obras históricas, éstas representan al habitante de la calle como víctima en distintos campos: social, cultural, jurídico e institucional. Vagabundos y mendigos, vagos y malvivientes son nociones que reproducen y fortalecen los estigmas y prejuicios asociados acerca de las personas excluidas, ya sea como víctimas de la pobreza y, a la vez, como potenciales victimarios. De este modo, paralelamente, se justifica y generaliza el tipo de trato social e institucional dado y que entrama la compleja articulación de condiciones que perpetúan los contextos de desigualdad y exclusión.

En el caso de México, el fenómeno de la sobrevivencia en las calles tiene antecedentes registrados anteriores a la construcción del estado actual y persistente en los inicios del siglo XX. Aunque “(d)esde la época de la colonia en la ciudad de México se veían menores abandonados que mendigaban, vagaban y dormían en las calles”, denominados “mestizos” al ser resultado de las violaciones de soldados españoles [Makowski, 2010: 64]. En 1531, la

situación de los niños huérfanos de la Nueva España llevó a Fray Vasco de Quiroga a proponer la construcción de albergues ante consejo de Indias. Ante el aumento de personas que vagaban por las calles y con el fin de mantener el orden y evitar la delincuencia se dio la orden de recoger y reubicar a los vagabundos mestizos [Coronado, 2011: 2].

No obstante, fue hacia los siglos XVI y XVII, y a partir de las crisis de la subsistencia, el subempleo, el aumento de los precios de los alimentos, la recuperación demográfica y el crecimiento de las ciudades [Sáenz, 2008: 3] que la Iglesia asumió un rol importante en la atención a los menesterosos, por medio del cuidado de los enfermos y de los desvalidos, no sólo de niños huérfanos sino también de peregrinos [López, 2012: 8]. Sin embargo, algunas de sus prácticas preventivas (oración, trabajo forzado, disciplina y reeducación), y también de las represivas, reforzaron la estigmatización de la población en condiciones de precariedad (los buenos pobres y los malos pobres) y el trato criminalizador contra personas reincidentes en la actividad de vagabundeo y mendicidad [Sáenz, 2008: 3].

Obras como *Los vagabundos en la Nueva España*, de Norman Francis Martin [1957], describen a la vagancia y la malvivencia en la Nueva España de los siglos XVI, XVII y XVIII como un problema social caracterizado por la exclusión y originado por los cambios demográficos, migratorios, y económicos en la región y periodo particular. No permitida la mendicidad en la Nueva España, los vagos, pordioseros y expósitos eran recogidos de las calles y reubicados en hospicios, fábricas, cárceles y obras públicas con el fin de regular la mendicidad y abolir la vagancia. Delineando tres categorías:

[L]os pobres físicamente incapaces de sostenerse que no tenían otro medio de sobrevivir más que el de la mendicidad; los pobres de conveniencia o sea los holgazanes y vagos que huían del trabajo y se volvían limosneros habituales; los pobres de apariencia o sea los que pretendían la pobreza y se dedicaban a la mendicidad con el fin de cubrir su identidad de ladrón y bandido [103].

22 Parte importante de esta aproximación conceptual ha sido retomada y puede ser profundizada en Martínez, Mónica (2018), *“De la calle fui...”*. Poblaciones callejeras en la Ciudad de México. Tesis de maestría en Sociología Política. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Clasificaciones que cobran relevancia al considerar su vigencia y a que a partir de éstas se determinó quiénes son aquellos pobres que, con base en la caridad cristiana, son dignos de ayuda y cuáles deben ser forzados al trabajo o a la reprimenda por su holgazanería. La orientación punitiva del trato a la vagancia llevó a la aprensión de la holgazanería criminal, entre 1702 y 1766, para limpiar a la república de vagabundos, salteadores, ladrones y “gente de mal vivir”, castigándolos con azotes, presidio y trabajos forzados. Aunque a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, se incorporaron remedios preventivos que buscaban subsanar las condiciones de indigencia [Martin, 1957: 122-126].

Fue a principios del siglo XX que la “apropiación de la calle por los mendigos, papeleros, boleteros, vendedores ambulantes, tanto niños como adultos, se hizo más visible” [Santiago, 2012: 204]. Consecuencia tanto del movimiento revolucionario como del proceso de industrialización y urbanización de finales del porfiriato, la pobreza y la exclusión recobraron connotaciones de peligrosidad en la figura de vagos, mendigos y menores, vistos como posibles sospechosos de actos delincuenciales. Acusados de sospecha, por deambular por las calles, por no estar en la casa, la escuela o en algún oficio, los niños y jóvenes eran llevados ante el Tribunal para Menores Infractores en donde se les destinaba a un establecimiento, hospicio o escuela granja en donde serían encerrados, disciplinados, educados y “regenerados”.

Provenientes de las familias más pobres de la ciudad y sus periferias, de familias “desorganizadas”, o monoparentales, en abandono u orfandad, habían experimentado violencia y abusos por lo que habían dejado a sus familias y recurrido al trabajo en las calles como canasteros, limpiabotas, vendedores de dulces, periódicos y billetes de lotería, actividades consideradas oficios viciosos para gente ociosa por no formar en ellos “orden disciplina y respeto”. Por ello se habían establecido las instituciones descritas, tribunales, hospicios y escuelas, enfocadas en los más necesitados, y producto de la tradición colonial, pues “de hecho algunas de las instituciones que se conservaron en las primeras décadas del siglo XX habían sido fundadas durante aquella época” aunque hubieran cambiado en nombre y finalidad [Santiago, 2012: 211]. Aunque creadas para socorrerlos, estas instituciones también fun-

gieron como dispositivos de control social a través de los cuales se buscó moldear nuevos comportamientos que los convirtieran en personas “útiles” socialmente.

Sin embargo, hacia la década de los 80 del siglo XX, como producto parcial de factores macroeconómicos, que el fenómeno de la infancia callejera recrudesció a nivel internacional, por lo que también concentró la atención de organizaciones en la escala local y mundial con los llamados “niños y niñas de la calle”. Aunque dicho término fue empleado de forma inicial para enfatizar la composición infantil de la población que sobrevivía en las calles, después se distinguió en su uso a los niños que trabajaban en la calle y los que vivían en ese espacio.

Actualmente, uno de los términos más usados es el de personas en situación de calle, sin embargo, este concepto destaca la circunstancia de privación, así como de la pretendida condición transitoria de permanencia en la calle, sin dar cuenta de la complejidad del fenómeno. Artículos periodísticos, documentos de políticas públicas y diversa bibliografía aún refiere calificativos como indigente o vagabundo, además de otros términos. Estos son los casos de denominaciones como *homeless* o ‘persona sin hogar’, acuñados en Estados Unidos y Canadá; ‘persona en situación de calle’, empleado en México; ‘persona sin hogar’ o ‘situación de calle’, en los casos de España y Argentina. Empero, bien puede apuntarse que el fenómeno de la vida en la calle es más problemático de lo que enmarcan estos conceptos.

Así, se sostiene que el concepto “poblaciones callejeras” se distingue de “sin hogar”, “sin techo” o “personas en situación de calle”, empleados en distintos países y momentos, pues da cuenta no sólo de las circunstancias materiales, la privación de alojamiento, sino que también añade la dimensión de identidad a partir de la pertenencia grupal, el desarrollo de redes de supervivencia y la gestación de una cultura callejera que parte de la apropiación simbólica y material del espacio público.

La vida y supervivencia en calle entrama aspectos articulados que complejizan su definición. Por eso es que a partir de 2002 se promovió el uso del término poblaciones callejeras, el cual hace referencia a la existencia de un grupo poblacional que

ha encontrado en las calles una alternativa de sobrevivencia, pudiendo integrarse por diversos grupos —infantes, adolescentes, mujeres, hombres, adultos mayores, familias, etcétera—, los cuales comparten una situación de exclusión económica, social y política, así como experiencias de apropiación del espacio público que utilizan como área principal de socialización y obtención de recursos materiales y simbólicos y, quienes en la sobrevivencia de la vida en la calle aprenden a convivir, comparten conocimientos, redes, prácticas y una cultura común [Juan Martín Pérez García, 2002: 746; CDHDF, 2014: 23 y CIADH, 2013: 39-40].

Por ello, la conceptualización del fenómeno se ha ceñido a “el conjunto de *personas que viven y sobreviven en la calle* y que están aisladas de cualquier tipo de vínculo familiar” [CDHDF, 2014:11] aunque en el devenir de las últimas cuatro décadas la sociedad ha sido testigo del proceso de transformación de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México, en donde las infancias callejeras han dejado de ser protagonistas de la sobrevivencia en las calles, al disminuir su proporción dentro del conjunto total, pero también al permanecer en calle o crecer y regresar a ella para convertirse en adultos y familias que conviven, sobreviven y se apropian del espacio público. Sumada a esta transformación, la incorporación de nuevos perfiles de diversos rangos etarios como adultos mayores, familias y personas con discapacidad, ha complejizado su definición y caracterización (Ver *esquema 2*).

Esquema 2.
Composición de Poblaciones callejeras



La elección de este término además tiene el propósito de, más allá de destacar las condiciones de privación, marginación y exclusión social, cuya mirada reproduce los estigmas asociados a las nociones de víctima y criminal, reexaminar a los sujetos miembros de la población desde su particularidad. Además, “[...] si bien la construcción de identidades callejeras ha sido esbozada como el resultado de la apropiación material y simbólica que hacen del espacio público las personas que sobreviven en la calle, en el proceso de aproximación hacia una democracia efectiva aún es necesario asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de las poblaciones callejeras para superar las visiones que aún hoy desconocen la titularidad de sus derechos y les niegan la posibilidad de asumir autonomía personal y participación colectiva [CDHDF, 2014:11]”.

Tabla 13.
Problemáticas diferenciadas por grupo específico

Fuente: Elaboración propia con base en CIADH, 2014: 41-42

B. Problemáticas particulares: poblaciones callejeras

Con base en estas distinciones, es posible diferenciar algunas de las principales problemáticas que dependen del grupo específico en la *tabla 13*:

Mujeres	Las condiciones de violencia física, sexual y psicológica a las que muchas mujeres son sujetas en ocasiones se agravan cuando, además, viven o se desarrollan en la calle. Las problemáticas que enfrentan con mayor frecuencia son las relacionadas con temas sexuales y reproductivos, específicamente con la libertad de decidir sobre su cuerpo o si por su condición son capaces de desarrollar una maternidad responsable.
Niños	Cuando se habla niños en situación de calle las principales problemáticas a las que se enfrentan se asocian con el derecho a la identidad, su autonomía para tomar determinaciones, vivir en el marco de una familia, los derechos a la educación, a la salud y a la vivienda, entre otros. De forma particular, se enfrentan a escenarios de separación o desintegración familiar derivados de la comisión de levantamientos forzosos sustentados en visiones proteccionistas y tutelares de la niñez.
Niñas	De manera adicional al caso de los niños en situación de calle, el riesgo de ser víctimas de abusos de sexuales o trata de personas se incrementa de manera considerable en el caso de las niñas que habitan en la calle.
Adolescentes y jóvenes	Las y los jóvenes que viven en la calle enfrentan de manera sistemática actos de criminalización y violencia asociados a la imagen que representan y a las actividades que desarrollan. Las principales problemáticas se relacionan con sus derechos a la libertad de expresión, respeto a su identidad, debido proceso y acceso a la justicia por su constante criminalización, la vulneración de sus derechos sexuales y reproductivos y el uso de drogas.

Adultos mayores	La condición de vida en la calle aumenta el riesgo de que las personas adultas mayores sufran violaciones a sus derechos humanos causadas por actos de discriminación y falta de acceso a servicios de salud, de seguridad social y de vivienda, un empleo o acceder a programas sociales.
Personas con discapacidad	Al igual que las personas adultas mayores, las personas con discapacidad comúnmente son víctimas de violaciones a sus derechos humanos a la salud, la no discriminación, la educación y la vivienda, entre otros. Las afectaciones específicas derivadas de la falta de acceso a los servicios de salud, aunadas a la discriminación aumentan las posibilidades de ser objeto de agresiones y rechazo social y de autoridades.
Personas LGBTTTI	La adopción de una identidad de género, preferencia u orientación sexual distinta a la heteronormada puede confrontar a las personas con la reproducción de vulneraciones a su derecho a la no discriminación, así como a aquellos asociados con su vida sexual y reproductiva, provocando que en ocasiones sean víctimas de agresiones y violencia.

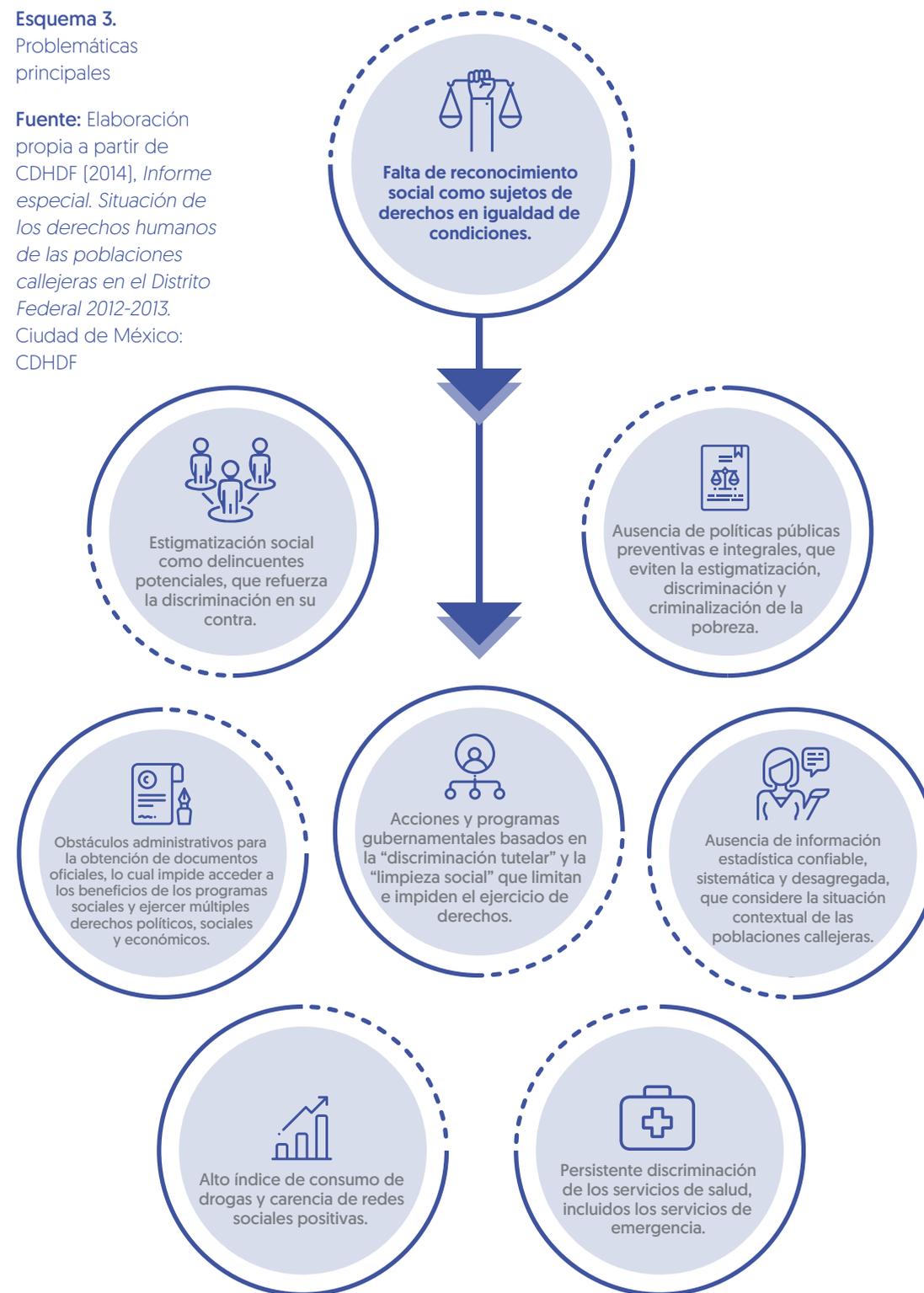
Algunas de las principales problemáticas que de forma general enfrentan las poblaciones callejeras en la Ciudad de México fueron identificadas por el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, a partir de la Audiencia Pública realizada en noviembre de 2012 con algunos de sus miembros, y se listan a continuación en el *esquema 3*:

Como se puede observar, algunas de las principales problemáticas que afectan a la población que vive en calle se relacionan con su falta de reconocimiento como sujeto de derechos y la violación de múltiples derechos a partir de la carencia de documentos de identidad y la estigmatización social e institucional. En este sentido:

La audiencia celebrada en noviembre de 2012 fue una oportunidad para posicionar algunas problemáticas estructurales como la ausencia de documentos de identidad; falta de acceso a servicios de salud, educación y vivienda; abuso físico y psicológico por parte de autoridades públicas; y violencia sexual y simbólica que afectan a estas poblaciones; además de denunciar el carácter reactivo y asistencial de las políticas públicas orquestadas por el [entonces] Gobierno del Distrito Federal [CDHDF, 2014:18].

Esquema 3.
Problemáticas principales

Fuente: Elaboración propia a partir de CDHDF [2014], *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*. Ciudad de México: CDHDF



Asimismo, según la Encuesta sobre *Discriminación en la Ciudad de México 2013*, las formas de discriminación de las que estas poblaciones son víctimas con mayor frecuencia son el maltrato, la indiferencia y el rechazo que se manifiestan cuando “las personas los ignoran, los miran con desconfianza, los tratan como si fueran animalitos, les avientan los carros, los insultan, los tratan mal, no quieren que se les acerquen, no toleran su olor, piensan que son delincuentes, los rechazan, asumen que son malvivientes, son indiferentes a su sufrimiento, los llaman vagos, drogadictos, los ven feo, los tratan con desprecio los corren de donde están” [COPRED, 2017: 13].

Dicha invisibilización se manifiesta en los resultados de la publicación más reciente del mismo ejercicio, en donde de los 41 grupos listados con mayor probabilidad de ser discriminados, las poblaciones callejeras ocupan la posición 17 con 1.3% de menciones [COPRED, 2017: 15], detrás de la población con obesidad, apariencia o forma de hablar distinta, con antecedentes penales, talla pequeña o procedente de otra entidad; y muy por debajo de las principales menciones que corresponden a la población indígena, LGBTTTI, de piel morena o pobre, aunque pueda compartir alguna o varias de estas características de manera superpuesta.

Por ello, es apremiante e ineludible considerar acciones específicas orientadas hacia la visibilización de las y los miembros de las poblaciones callejeras, que contemplen tanto su atención y como su inclusión social institucional. La defensa en el ejercicio del derecho a la identidad toma ese rumbo al configurarse como el ejercicio de un derecho que vincula con la sociedad y el Estado, a través del reconocimiento de la personalidad jurídica y social, pero que a la vez garantiza el acceso a la mayoría del resto de los derechos políticos, civiles y sociales. Por si fuera poco, en la esfera gubernamental es indispensable la constancia de información objetiva y verificable sobre la totalidad de la población, incluyendo a quienes, por distintas razones, se encuentran excluidos e invisibilizados, puesto que “es imposible afrontar un problema si no se conoce su dimensión ni su forma” [Makowski, 2017: 89].

C. Identidad y poblaciones callejeras

Sin embargo, ante las incontables vulneraciones y limitaciones que afronta la población que vive en la calle, ¿por qué enfocarnos en su identidad legal y no en su derecho a una vivienda, a la salud, al trabajo o a la alimentación, entre muchos otros de sus derechos negados? Hasta aquí, pareciera que el derecho a la identidad legal es un **objetivo trivial**, pero esta propuesta parte del supuesto que el derecho a la identidad resulta fundamental por, como mínimo, tres factores:

- En primer lugar, como **derecho humano fundamental** que emana del reconocimiento gubernamental, es responsabilidad primaria del Estado garantizarlo. El cual cobra forma a partir del registro de nacimiento y la conformación de estadísticas vitales que permiten dar cuenta de cuántos somos, cuáles son nuestras necesidades, dinámicas y características. Información cuya ausencia implica la falta de orientación para cualquier política y acción diseñada o implementada en atención a la población.
- En segundo lugar, la identidad es considerada un **derecho llave**, puesto que habilita el acceso a otros derechos como la salud, la educación o el trabajo; y de este modo permite la construcción y el ejercicio de ciudadanía:

La afectación al derecho a la identidad personal –caracterizada principalmente por la carencia de documentos de identificación– apareció como uno de los grandes obstáculos que enfrentan estas poblaciones y que incide de manera directa tanto en la individualidad como en el desarrollo de las personas. De esta manera, la falta de dichos documentos es un factor que incrementa el riesgo de vulneración de otros derechos de carácter civil, político, económico, social y cultural, que además tiene implicaciones claras en el ejercicio de la ciudadanía [CDHDF, 2014:13].

- En tercero, existen numerosos instrumentos internacionales que protegen los Derechos Humanos en materia de Identidad, personalidad jurídica, nombre y nacionalidad, e incluso, en el plano nacional, el artículo 4º constitucional, a partir de la reforma de 2014, garantiza 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”. Por lo tanto, la garantía de este derecho debería ser **universal, gratuita y oportuna**. Siendo así, la ausencia de registro de nacimiento en el registro civil constituye entonces una clara violación del derecho humano esencial e inalienable de individuo a la identidad.

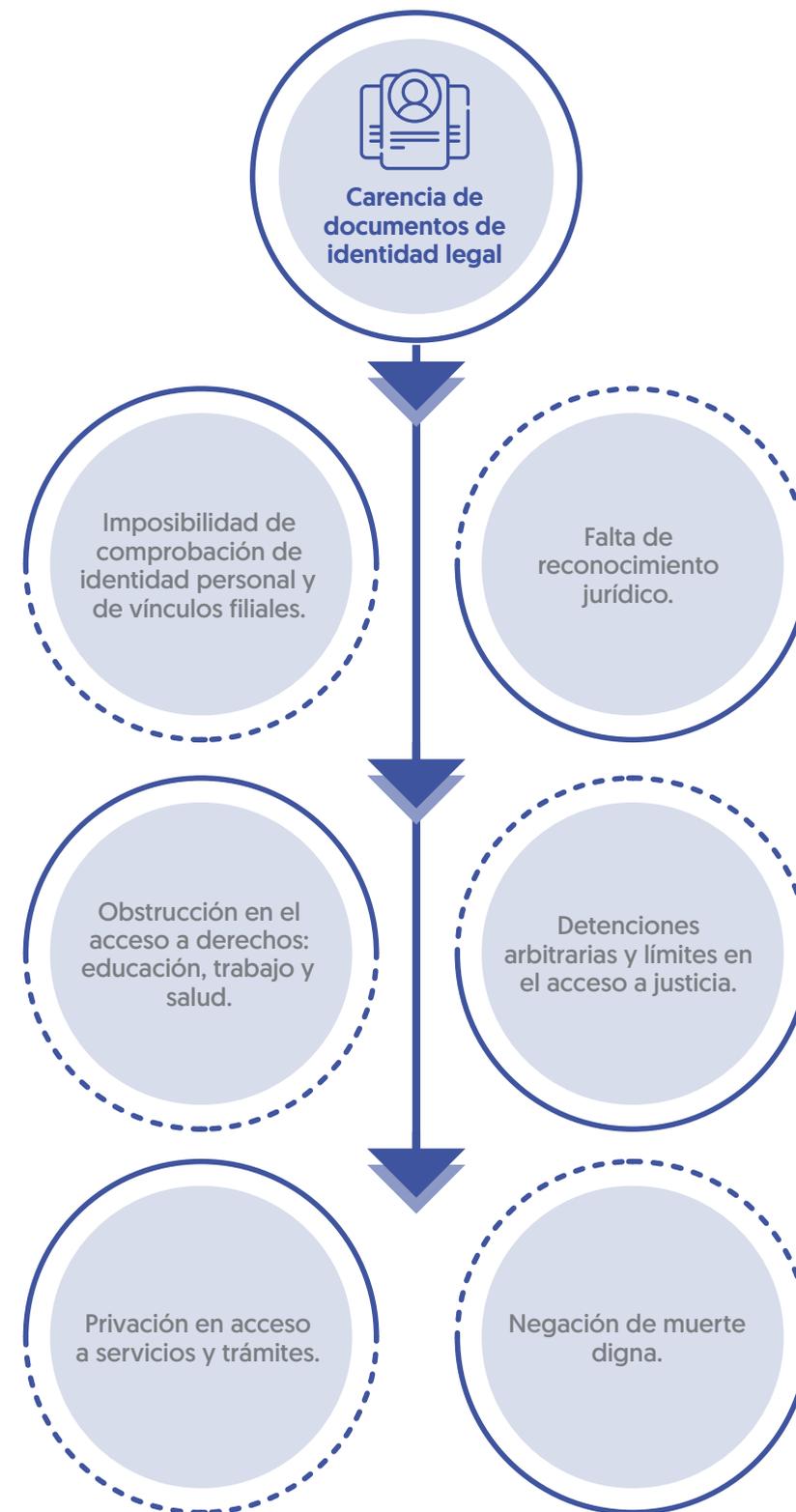
Con base en los testimonios planteados en la Audiencia Pública con Poblaciones Callejeras 2012-2013, ha quedado manifiesto que la ausencia de documentos legales de identidad constituye uno de los grandes obstáculos en la garantía de derechos — civiles, políticos, económicos, sociales y culturales —de hombres y mujeres que viven en calle, quienes ven afectada tanto su individualidad como su desarrollo y ejercicio ciudadano [CDHDF, 2014:12]. Fue en ese contexto, que distintos testimonios revelaron implicaciones derivadas de la falta de documentos (Ver *esquema 4*):

Así y de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la vulneración de este derecho incide directamente en que el conjunto de características que conforman la identidad de las personas no sólo se encuentra ligado a su individualidad y vida privada, sino que también constituye un elemento esencial para su desarrollo, ya que está en constante construcción y puede verse afectado de diversas maneras en distintas etapas de la vida [Corte IDH, 2011: 113; e CDHDF, 2014: 71].

Es necesario advertir que la identidad legal no se limita pues a la ostentación de un nombre, atributo indispensable para la individualidad, sino que comprende tanto el reconocimiento de la personalidad jurídica, de los vínculos familiares y de la pertenencia social como la garantía de derechos y servicios de toda clase, incluyendo la participación política y social. Ésta última, además de un fin en sí mismo es concebida como un “mecanismo esencial para garantizar otros derechos humanos en un sistema democrático [... a partir del...] ejercicio de la ciudadanía” [CDHDF, 2014: 75]. Es por lo que una de las obligaciones del Estado debe ser

Esquema 4.
Derivaciones ante la falta de documentos

Fuente: Elaboración propia a partir de Esquemas II.3, III.3 y Cuadro II.8 del CDHDF (2014), *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*. Ciudad de México: CDHDF



la garantía de la identidad legal para un ejercicio ciudadano que permita la extensión de derechos mediante procedimientos eficientes y congruentes con las necesidades y características poblacionales. Y que, en el caso de las poblaciones callejeras, considere las demandas particulares de reconocimiento e inclusión social.

El camino de Martha... (parte 4 de 5)

[...]

El proceso se tornó extenuante e infructuoso tras seis meses de investigación y visitas a espacios de gobierno. Entonces Ofelia leyó una noticia que hablaba del derecho a la identidad de las poblaciones callejeras y mencionaba una organización de la sociedad civil. Con el acompañamiento del Caracol, primero acudieron al centro de salud para abrir un expediente y solicitar una hoja de gratuidad con su nombre y edad exactos, enseguida a la delegación para tramitar una hoja de residencia, después al Registro Civil para solicitar una constancia de no registro, posteriormente a la agencia del Ministerio Público para realizar una denuncia de hechos en donde se manifestara que en ningún momento había sido registrada y que no contaba con su acta de nacimiento y finalmente regresaron al Registro Civil con todos los requisitos.

[...]



Fotografía:
Joel Sandía Navarrete

IV. Identidad legal y poblaciones callejeras: Diagnóstico Ciudad de México

En la Ciudad de México, el fenómeno de las poblaciones callejeras ha sido advertido desde distintos enfoques y espacios institucionales durante las últimas décadas. Luego de la reforma constitucional del 29 de enero de 2016 [Diario Oficial de la Federación, 2016], el Distrito Federal se convirtió en la Ciudad de México, una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, y entre otras cosas, la reforma al artículo 122 de la CPEUM previó que la Ciudad de México tuviera su propio texto constitucional. Como resultado de esta transformación, fue publicada la Constitución Política de la Ciudad de México [Diario Oficial de la Federación, 2017] que, en su artículo 3º, establece la dignidad humana como principio rector y sustento de los derechos humanos, reconociendo en toda persona la libertad y la igualdad de sus derechos y, a la par, resaltando la conceptualización de grupos de atención prioritaria²³ en su artículo 11º, de forma tal que:

La Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Asimismo, en el inciso k) se estableció que “la Constitución protege a las personas que habitan y sobreviven en las calles, señalado que las autoridades adoptarán las medidas para garantizar todos sus derechos, impidiéndose acciones de reclusión, desplazamiento forzado, tratamiento de rehabilitación, internamiento en instituciones o cualquier otra, sin su autorización”. Con base

23 De manera enunciativa, el artículo 11 reconoce a los siguientes grupos de atención prioritaria: mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas LGBTTTI; personas migrantes o sujetas a protección internacional; víctimas; personas privadas de su libertad; personas residentes de instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas de identidad indígena; y, minorías religiosas.

en este reconocimiento, se establece que las autoridades deberán adoptar las medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos, así como para eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de los derechos de los grupos de atención prioritaria y alcanzar su inclusión efectiva en la sociedad, por medio de (Ver *esquema 5*):

Esquema 5.
Medidas para garantizar los derechos en la Constitución Política de la CDMX

Fuente: Elaboración propia a partir de lo dispuesto en el artículo 11 de la *Constitución Política de la Ciudad de México* [Diario Oficial de la Federación, 2017]



Acorde con lo establecido, las autoridades deberán promover, en el ámbito de sus competencias: a) medidas de nivelación con enfoque de atención diferencial, considerando las causas multifactoriales de la discriminación; b) estrategias para su visibilización y la sensibilización de la población sobre sus derechos; c) la creación, desarrollo y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de sus derechos; y, d) condiciones de buen trato, convivencia armónica y cuidado, por parte de sus familiares y la sociedad.

Según el texto constitucional, la garantía de derechos de las personas que habitan el espacio público será posible impidién-

dose acciones de reclusión, desplazamiento forzado, tratamiento de rehabilitación, internamiento en instituciones o cualquier otra, sin su autorización; además de la implementación de medidas destinadas a superar su situación de calle. Como se puede observar, el reconocimiento de la población que vive en las calles como sujetos de derechos constituye la base jurídica para la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, además de establecer las pautas de acción para funcionarios públicos. En este sentido, la conceptualización de las y los miembros de las poblaciones callejeras como parte de los grupos de atención prioritaria, ha sido uno de los grandes avances en el camino de su reconocimiento y atención.

Sin embargo, la inclusión y el reconocimiento de quienes habitan y sobreviven en las calles hasta su incorporación como grupo prioritario en la Constitución de la Ciudad de México, ha sido un proceso de larga duración y paso lento que ha tenido varios escalones como el establecimiento, en el año 2001, del programa de “Atención Social Emergente y Protección a la Comunidad”, creado con la finalidad de brindar atención asistencial a la población en situación de vulnerabilidad y/o de calle, el cual operó hasta el año 2009. Hacia 2010, éste cambió su denominación por “Atención Preventiva y Emergente a Personas Afectadas por Contingencia o en Vulnerabilidad Social” con el objetivo de atender a la población en situación de calle a través del otorgamiento de servicios que contribuyeran a mejorar su condición humana, además de contemplar la entrega de diversos apoyos y asistencia a personas, familias y/o grupos vulnerables y con alto riesgo de ser afectadas por siniestros o desastres provocados por el hombre o la naturaleza.

En 2014 el programa fue reestructurado, cambiando de nombre y objetivos a “Atención Social Emergente”, el cual incorporó la vertiente denominada “Jornadas Callejeras” dentro de las Reglas de Operación, en atención y cumplimiento a la recomendación 13/2011, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)²⁴, lo que permitió realizar acciones

24 El caso “Los Elegidos de Dios” pone en evidencia el internamiento forzoso al que fueron sometidos miembros de las poblaciones, en una supuesta institución de asistencia y rehabilitación

de campo con la finalidad de identificar oportunamente las diferentes zonas donde las personas en situación de calle pernoctan y socializan. En el año 2016, cambió su denominación a “Poblaciones en Situación de Calle”, con la finalidad de establecer de manera clara la población objetivo que se atiende, visibilizar a las personas que viven en calle para brindarles una mejor atención integral y, al mismo tiempo, generar un factor de concientización que permitiera la sensibilización de la población en general con este grupo social.

A. Políticas y programas de atención a poblaciones callejeras

La noción de “atención integral” se ha instalado de manera paulatina en el proceso de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de programas, promoviendo la colaboración de múltiples actores sociales e institucionales. A partir de estos esfuerzos institucionales y colaborativos es posible contribuir en la mejora de las condiciones estructurales en que viven las poblaciones callejeras, es decir, a romper el ciclo de exclusión y vulneración de derechos que sus integrantes enfrentan de manera cotidiana. Algunas de estas acciones son esbozadas a continuación:

1. Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Este Programa representa el primer ejercicio de su naturaleza²⁵, resultado de un proceso incluyente, progresivo y multidisciplinario. Gracias a la participación de organizaciones de la sociedad ci-

para las adiciones llamada “Los Elegidos de Dios”, con aquiescencia de diversas autoridades responsables de los traslados, con motivo de operativos de limpieza social. Las Autoridades Recomendadas fueron: Delegación Cuauhtémoc, Delegación Venustiano Carranza, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011), *Recomendación 13/2011*. Disponible en: [http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1113.pdf].

25 Se considera de avanzada porque el ejercicio de Diagnóstico (7 de mayo 2008), la presentación del Programa de (25 de agosto de 2009), y la promulgación de Ley del Programa de Derechos Humanos de la CDMX (30 de mayo de 2011) son anteriores a la reforma constitucional en materia de derechos humanos (Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011).

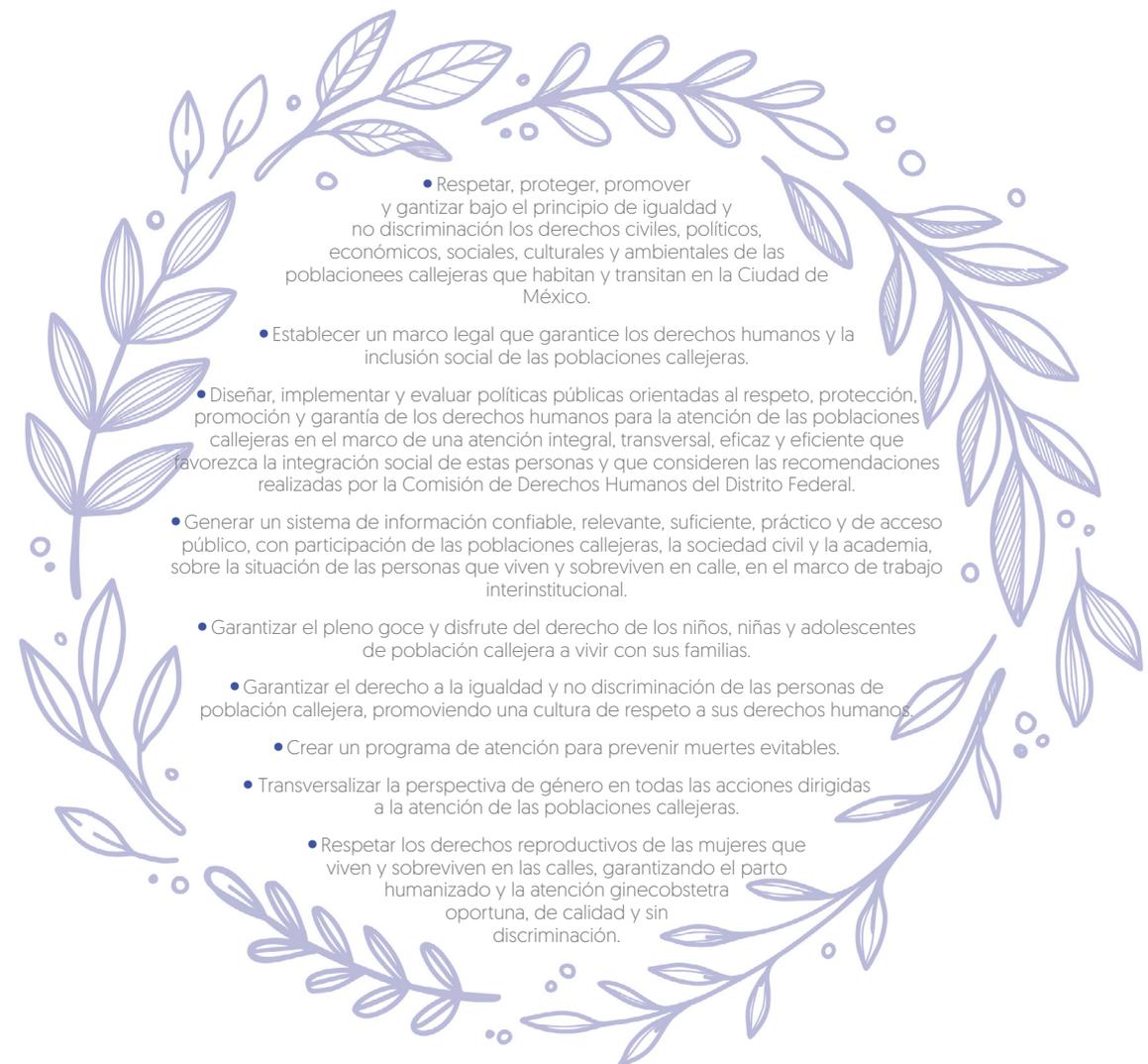
vil, instituciones académicas y entes públicos, fue posible mapear los temas prioritarios para los capitalinos en materia de derechos humanos, con la finalidad de establecer líneas de acción que permitan a las autoridades garantizar el pleno ejercicio de derechos a toda la población.

En su contenido se contemplan 19 derechos humanos y se reconocen 11 grupos poblacionales, integrando por cada caso un diagnóstico —que incluye tanto normatividad como problemáticas específicas—, y el programa a seguir para revertir los hallazgos negativos ubicados a través de objetivos específicos, estrategias, indicadores y metas. Se prevé que, gracias a mecanismos de seguimiento y evaluación, se establezcan vínculos entre la obligación estatal de protección y garantía de los derechos humanos, y de la política pública diseñada para tales fines. En otras palabras, el contenido del Programa está nutrido por problemáticas concretas con el propósito de plantear soluciones efectivas desde una perspectiva de derechos.

En este marco, las poblaciones callejeras constituyen uno de los 11 grupos considerados prioritarios dentro del Programa, en virtud de sus características sociodemográficas, y de las múltiples carencias sociales y materiales, así como los obstáculos en el ejercicio de derechos que enfrentan de manera cotidiana. De esta manera, el Programa propone los siguientes objetivos generales (Ver *esquema 6*):

Con base en estos objetivos, el Programa plantea una serie de estrategias, metas a corto y mediano plazo, indicadores y responsables, así como su alineación con el Programa General de Desarrollo. Además, plantea que, en el caso de los miembros de las poblaciones callejeras, “los derechos que más frecuentemente se les vulneran son los derechos a la igualdad y no discriminación, a la dignidad de las personas, a la identidad y a la honra” [Programa de Derechos Humanos de la CDMX, 2009: 627]. Así, el Programa señala la urgencia de aprobar y formalizar legalmente las atribuciones de las autoridades involucradas en la atención a las poblaciones callejeras, con la finalidad de articular esfuerzos en su beneficio.

En lo relativo al ejercicio de la identidad legal, el Programa establece el desarrollo de un marco legal que garantice los dere-



Esquema 6.
Programa de Derechos Humanos de la CDMX

Fuente: Elaboración propia a partir de lo dispuesto en el Capítulo 29 del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México [Diario Oficial de la Federación, 2009]

chos humanos y la inclusión social de las poblaciones callejeras, por lo que en una de sus estrategias se propone “Atender a las poblaciones callejeras que residen en la Ciudad de México, de forma universal y gratuita, mediante el registro ordinario, extraordinario o extemporáneo de las personas que no cuentan con acta de nacimiento a través de la gestión y la coordinación interinstitucional, fomentando la equidad, disminuyendo su exclusión y marginación, reconociendo su identidad jurídica y el libre ejercicio de sus derechos ciudadanos”, y planteó la meta de armonizar las reglas de operación para facilitar el registro ordinario, extraordinario y extemporáneo de las personas de las poblaciones callejeras, en los próximos dos años, a partir de la actualización del programa, el 31 de agosto de 2016.

2. Protocolo Interinstitucional de atención integral [...] a integrantes de las poblaciones callejeras

En consonancia con este ejercicio de articulación y atención integral, el 16 de junio de 2016, fue publicado el *Protocolo Interinstitucional de atención integral a personas en riesgo de vivir en calle e integrantes de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México* [Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016], que tiene como objeto general coordinar acciones interinstitucionales para proporcionar servicios sociales en las etapas de prevención (dirigida a personas en riesgo de vivir en calle, a quienes se les brindarán servicios sociales encaminados a detectar factores de riesgo), intervención (exclusivo para quienes ya forman parte de las poblaciones callejeras, a través de atención en puntos de socialización, centros de atención y asistencia social, y el Centro de Servicios Sociales) y proceso de integración social (búsqueda de la vida independiente para quienes hayan formado parte de las poblaciones callejeras).

Con esta finalidad el Protocolo contempla la participación coordinada de los distintos entes que conforman la administración pública centralizada, descentralizada, el poder judicial, y órganos autónomos en la Ciudad de México. En principio, califica como entes responsables –es decir, que encabezarán las acciones previstas en el Protocolo– al: a) Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS); b) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF CDMX); y c) las delegaciones políticas de la Ciudad de México, además de identificar demás entes corresponsables²⁶. También contempla convocar, por invitación, al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) para suscribir convenios de colaboración en el ámbito de sus competencias, específicamente a través del Instituto de Ciencias Forense (INCIFO), para la recuperación de cuerpos y la búsqueda de personas no localizadas.

Tabla 14.

Estándares de cumplimiento de derechos de las personas integrantes de las poblaciones callejeras

Fuente: Extracto de lo contenido en el *Protocolo Interinstitucional de atención integral a personas en riesgo de vivir en calle e integrantes de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México* [Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016]

26 Determina como corresponsables a: a) Secretaría de Gobierno; b) Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS); c) Secretaría de Salud (SEDESA); d) Secretaría de Seguridad Pública (SSP); e) Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJ CDMX); f) Secretaría de Educación (SEDEU); g) Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE); h) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); i) Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE); j) Secretaría de Protección Civil; k) Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC); l) Secretaría de

En términos generales, las acciones interinstitucionales que propone están encaminadas a atender cinco temas principales: ciudadanía; no discriminación; criminalización y limpieza social; acceso a la justicia; acceso a la salud; e inclusión social. En este contexto, las obligaciones de las autoridades estarán orientadas a garantizar los distintos derechos considerados como susceptibles de atención, y respecto a la identidad legal, las obligaciones con mayor vinculación son las que se detallan en la *tabla 14*:

Tema	Derechos humanos	Obligaciones reforzadas en el marco del principio de igualdad y no discriminación
Ciudadanía y no discriminación	Identidad y nombre	a) Facilitar la obtención de documentos de identidad de las poblaciones. b) Realizar campañas permanentes de registro de las poblaciones callejeras. c) Respetar y reconocer de manera legal a partir de un proceso accesible el establecimiento de lazos familiares entre integrantes de las poblaciones callejeras (filiación y parentesco).
	Reconocimiento de la personalidad jurídica	a) Eliminar todas aquellas prácticas que invisibilicen a las poblaciones callejeras y obstaculicen la posibilidad de ejercer sus derechos y contraer obligaciones de manera voluntaria. b) Promover el reconocimiento de las poblaciones callejeras como titulares de derechos frente a la sociedad. c) Eliminar acciones o programas asistencialistas que desconozcan las necesidades de las poblaciones callejeras.
	Participación	a) Eliminar obstáculos que impidan que las poblaciones callejeras participen en consultas y procesos de participación ciudadana.
	Participación	b) Atendiendo a las condiciones de vida de las poblaciones callejeras, generar mecanismos accesibles y aceptables que faciliten la participación de las poblaciones callejeras en aquellas decisiones que les afecten. c) Establecer mecanismos que de manera accesible proporcionen información a las poblaciones callejeras a efecto de que puedan formarse una opinión libre que asegure la posibilidad de proporcionar un consentimiento informado respecto a las cuestiones que les sean consultadas.

Desarrollo Económico (SEDECO); m) Secretaría de Cultura; n) Contraloría General; o) Oficialía Mayor; p) Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CEJUR); q) Sistema de Transporte Colectivo (STC); r) Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones (IAPA); s) Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INFO CDMX); t) Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (INDEPEDI); u) Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES CDMX); v) Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE CDMX); w) Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM); x) Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (COPRED); y) Autoridad del Centro Histórico.

Conforme con estos compromisos, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CEJUR), en el periodo de julio de 2016 a noviembre de 2017, reportó la expedición de 343 actas de nacimiento interestatales y de la Ciudad de México a personas integrantes de las poblaciones callejeras²⁷. Sin embargo, en el caso de la población en calle, conforme lo estipulado en el *Programa Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras* [Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2019], y en cumplimiento con lo establecido en el *Protocolo Interinstitucional*, el acercamiento con la población en calle ocurre durante la tercera fase de operación, enfocada en la promoción y el acceso a servicios sociales en los puntos de socialización y pernocta y, en el caso del derecho a la identidad consiste en el “acompañamiento para la realización de trámites para la obtención de documentos oficiales (acta de nacimiento, CURP, etc.)”, proceso durante el cual se cuenta con la colaboración de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a través de la facilitación del trámite y recuperación de documentos oficiales o el registro extemporáneo de actas de nacimiento. Esta cifra correspondería a 23.2% del total de 1,476 beneficiarios del registro de nacimiento extemporáneo reportados en un periodo similar.

Es relevante considerar que, aunque los objetivos y obligaciones institucionales son claras al enunciar el compromiso y las acciones encaminadas a proteger y garantizar los derechos de las poblaciones callejeras, en el caso de la identidad legal existen diversas trabas e inconsistencias que deben ser reconocidas y superadas. En principio, destaca que el proceso de obtención o recuperación de documentos de identidad deba ser intermediado por actores gubernamentales puesto que requiere la canalización de la población por medio del Instituto de Asistencia e Integración Social o por solicitud al Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias, careciendo de un procedimiento específico para la atención de este sector de la población en las oficinas del Registro Civil de la CDMX.

27 Dirección General del Registro Civil (2017), Solicitud de información folio 0116000228017002. Sujeto obligado: Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México.

Lo más cercano a un proceso estandarizado que contemplan a las poblaciones callejeras es, con base en la revisión del Portal Trámites CDMX²⁸, la “Asesoría y atención jurídica a la población en situación de vulnerabilidad y/o en situación de calle”, servicio que brinda asistencia en la gestión ante el Registro Civil de la Ciudad de México en la obtención de acta de nacimiento y CURP. A pesar de su existencia, este proceso destaca por su incongruencia ante la problemática de la población a la que se orienta. En primer lugar, este servicio contempla tres modalidades: el registro de nacimiento extemporáneo, la asesoría para acceder a programas sociales y la recuperación de la CURP. Dado que en los dos últimos se contempla como requisito la presentación del acta de nacimiento sólo basta analizar los pasos para llevar a cabo el registro extemporáneo, los cuales consisten en reunir cuatro requisitos (constancias de inexistencia de registro de nacimiento y matrimonio, comprobante de domicilio y fotografías tamaño infantil); informarse y, en su caso, realizar el pago correspondiente (que aunque se informa como gratuito, la Secretaría de Administración y Finanzas informa lo contrario); y presentar los requisitos ante las oficinas de atención del Instituto de Asistencia e Integración Social.

Pues bien, a decir de este proceso, al menos la obtención de las constancias de inexistencia de registro y matrimonio suponen un acercamiento a las oficinas de Registro Civil, y a su vez el pago de la búsqueda de datos de registro, vigente en la Secretaría de Administración y Finanzas al 31 de diciembre de 2019, así como de la expedición de las respectivas constancias. De seguir estos pasos, la recopilación de estos dos requisitos implicaría un gasto de al menos \$286.80 pesos para reunir las constancias de inexistencia. Así pues, a pesar de que el trámite en sí mismo es considerado como gratuito, los costos asociados lo contradicen. Esto sin mencionar la incoherencia de solicitar un comprobante de domicilio, con una antigüedad no mayor a tres meses, en un trámite

28 Es el sitio electrónico oficial del Gobierno de la Ciudad sobre trámites y servicios que se gestionan ante las diferentes instancias gubernamentales de la capital del país.

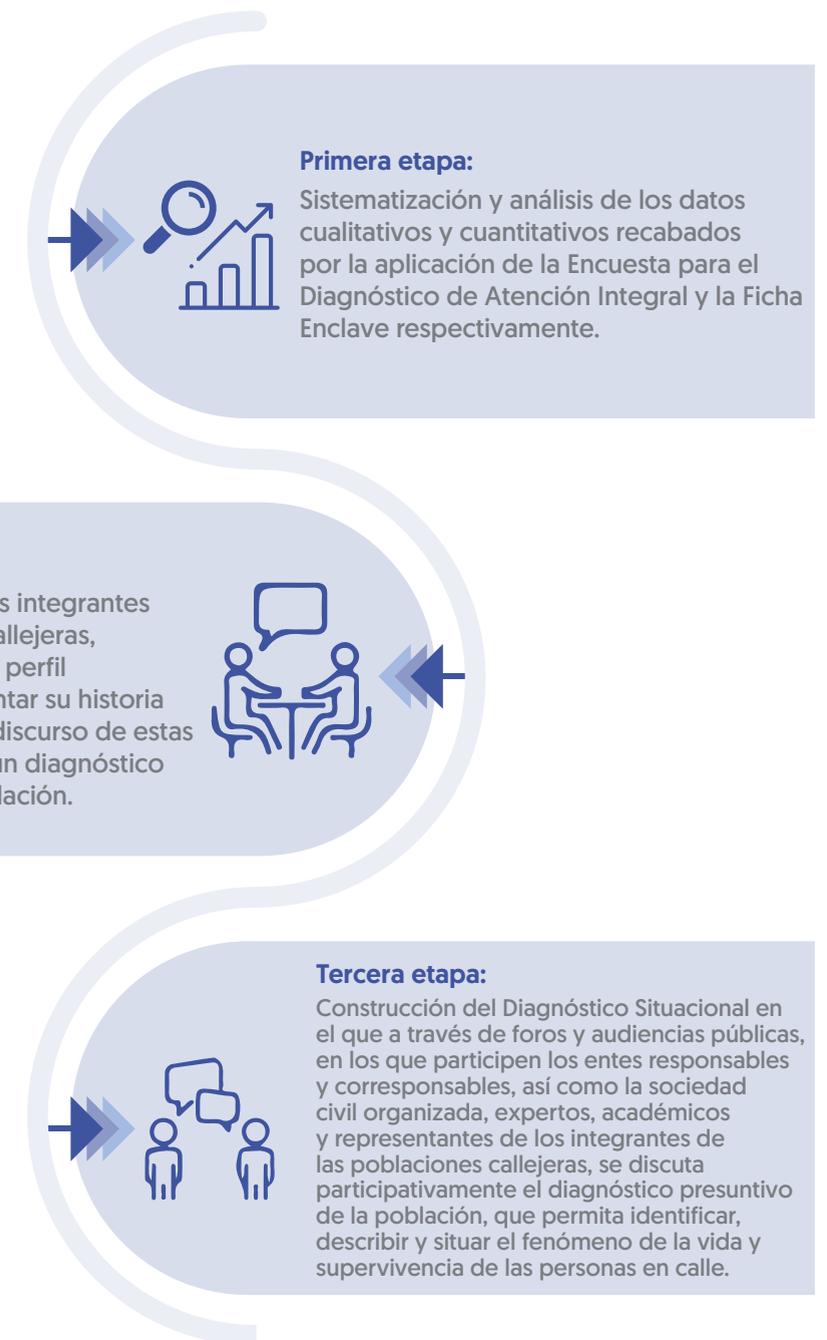
destinado a población “en situación de calle”²⁹ y requerir los documentos compilados en las oficinas de atención del IASIS una vez que han sido obtenidos de forma independiente en el Registro Civil, sólo para esperar la respuesta que el Instituto intermediará.

3. Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018

Un tercer ejercicio de articulación enunciado en favor de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México ha sido el *Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018* [IASIS/SE-DESO], previsto en el *Protocolo Interinstitucional* y realizado en 2017 a partir de la coordinación del IASIS y la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, academia, especialistas en estadística y población, estudiantes universitarios y voluntarios, con la finalidad de obtener información cuantitativa y cualitativa para identificar, entre otros aspectos: a) la cantidad de personas integrantes de las poblaciones callejeras; b) composición por familias, grupo etario, sexo, origen étnico y personas con discapacidad; c) puntos de socialización; d) características y condiciones socioeconómicas de los puntos de socialización; e) actividades de empleo y sobrevivencia; f) recreación; g) tiempo de estancia en calle; h) uso, abuso y dependencia de sustancias psicoactivas. Este ejercicio fue planeado en tres etapas (Ver *esquema 7*):

Como parte de la primera etapa, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS)³⁰ de la Ciudad de México a través de la Dirección General del IASIS realizó el *Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018*, que se llevó a cabo a las 24 horas del 12 de julio a las 3:00 horas del 13 de julio del 2017, recorriendo 446 puntos de alta y baja concentración de población callejera en las 16 delegaciones políticas de la CDMX, con la participación de

29 Los trámites fueron consultados en Gobierno de la Ciudad de México (2019), “Asesoría y atención jurídica a la población en situación de vulnerabilidad y/o en situación de calle”, *Portal Trámites CDMX*. Disponible en [<https://tramites.cdmx.gob.mx/inicio/ts/710/0>], consultado el 8 de febrero de 2019. Así como en Gobierno de la Ciudad de México (2019), “Búsqueda de datos de registro (existencia o inexistencia)”, *Secretaría de Administración y Finanzas*. Disponible en [https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/formato_lc/civil/civ_importe.php?id=57], consultado el 8 de febrero de 2019; y Gobierno de la Ciudad de México (2019), “Certificaciones de actas y constancias del estado civil de las personas”, *Portal Trámites CDMX*. Disponible en [<https://tramites.cdmx.gob.mx/inicio/ts/595/0>], consultado el 8 de febrero de 2019



Esquema 7.

Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018

Fuente: Elaboración propia a partir de lo dispuesto en el *Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México* [Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016]

1662 brigadistas (funcionarios de la administración central y de las delegaciones de la Ciudad, observadores nacionales e internacionales, organizaciones de la sociedad civil y voluntarios).

Tabla 15.
Población en calle con base en el Diagnóstico Situacional 2017-2018

Fuente: Información disponible en el Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018, IASIS-Secretaría de Desarrollo Social [2018]

El diseño metodológico del proyecto estuvo a cargo de la SE-DESO, el IASIS y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). En la elaboración de la Encuesta que se aplicó durante el Diagnóstico, se contó con la colaboración de las Asociaciones Civiles El Caracol A. C. y Red por los Derechos de la Infancia México (REDIM). En total, se aplicaron 1,410 encuestas, y 1,125 personas fueron contabilizadas directamente a través de la Ficha Enclave, sin aplicar el factor exponencial. A continuación, en la *tabla 15*, se muestran los resultados preliminares proporcionados por el IASIS³¹:

Espacio público: 4,354		
Personas censadas: 6,754	Albergues públicos y privados: 2,400	9 CAIS: 2,269
		Albergue Ejército de Salvación (Privado): 46
		Albergue Delegación Benito Juárez: 85
87% hombres	82.66% hombres de 18 a 59 años	3.74% adultos mayores
12.73% mujeres	11.29% mujeres de 18 a 59 años	1.9% niñas y niños

61.4% originarios de la Ciudad de México	
38% no originarios de la CDMX	89.8% Estado de México, Puebla, Veracruz y otros.
	2.8% Extranjero (Honduras y Salvador)
	7.4% No contesta

Para la segunda etapa, el proyecto contempló la aplicación de entrevistas a una muestra representativa del 3% de la población callejera total cuyo perfil cumpliera los siguientes criterios: niña y niño mayores de 8 años y menores de 12; adolescente mujer y hombre mayores de 13 y menor de 18; mujeres y hombres jó-

30 A partir del 2 de enero de 2019, fue publicado el “Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México” en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* en donde se advierte la reestructura de diversas secretarías entre las que destaca la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS) que se convierte en la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO).

31 Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, solicitud de información 010400104417, del 12 de septiembre de 2017.

venes, mayores de 18 y menores de 25; adulta y adultos mayores de 26 y menores de 60; y personas adultas mayores con más de 60 años. Sin embargo, sólo fueron realizadas 43 entrevistas –del 15 al 19 de enero de 2018–, en puntos de alta concentración en la Delegación Cuauhtémoc, con los grupos ubicados en el teatro Blanquita, Bellas Artes, el Monumento a la Revolución, Plaza San Fernando, Santa Veracruz, Garibaldi, Artículo 123 y Humboldt, además de la Ciudadela³². Finalmente, la última etapa que contempla la realización del Foro de Poblaciones Callejeras, aún no tiene fecha de verificación; sin embargo, este ejercicio consistirá en audiencias públicas, talleres y ponencias, cuya convocatoria será abierta al público general. Sin embargo, a pesar de estos recuentos, el gobierno de la Ciudad de México no cuenta con cifras censales oficiales sobre las poblaciones callejeras sino un estimado poblacional a partir del cual se torna evidente el constante aumento de la población en calle. Algunas de las cifras contempladas hasta ahora son las siguientes (Ver *tabla 16*):

Tabla 16.
Estadísticas demográficas en CDMX

Fuente: Elaboración propia a partir de Copred [2016], “Poblaciones Callejeras” en *Monografías por la no discriminación y SEDESOS* [2017]

Año	Institución	Resultados
1995	Departamento del Distrito Federal y Unicef	13, 37 niñas y niños de la calle
1999	DIF y Unicef	14, 322 que vivían y/o trabajaban en calle, de este universo sólo 1,003 vivían en calle.
2007	DIF-DF (Programa Hijos e Hijas de la Ciudad)	1, 878 personas que pernoctaban en calle, de esta cifra se desprende que 256 menores de edad.
2008		1, 405 personas en situación de calle, de los cuales 123 eran menores de edad.
2010	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	7,734 personas en situación de calle en la CDMX ³³
2011-2012	Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS)	4,014 personas en situación de calle
2017	Secretaría de Desarrollo Social de la CDMX-IASIS	6,774 miembros de las poblaciones callejeras.

32 Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, “Aplica SEDESOS segunda etapa del Censo de Poblaciones Callejeras”, *Comunicación Social de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México*, Boletín 0012, 21 de febrero de 2018. Disponible en: [<http://www.sds.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/aplica-sedesos-segunda-etapa-del-censo-de-poblaciones-callejeras>], consultado el 1 de marzo de 2018.

En el penúltimo conteo realizado por el IASIS, durante 2011-2012, se estimaron 4 mil 14 personas en situación de calle en la Ciudad de México. Simplemente en el comparado de los tres últimos conteos, se puede apreciar el aumento del triple de habitantes en calle, de 2008 a 2012, y de 60% en los últimos cinco años. De cualquier forma, sin el ejercicio censal, metodológicamente confiable y consistente, es infructuoso considerar el diseño de políticas y acciones que no tienen una aproximación certera al fenómeno que pretenden afrontar. Por ello es imprescindible la coordinación de esfuerzos interinstitucionales, en conjunto con la academia y actores de la sociedad civil, para la realización de un ejercicio censal eficiente y fiable. Sin este ejercicio se seguirán subestimando el fenómeno de la vida en la calle.

Este es el caso de lo que ocurrió con el programa “Poblaciones en situación de calle” de la SEDESOC que ofrecía atención a este sector poblacional a partir de servicios asistenciales (apoyos como ropa, baño, cobija, lavado de ropa, corte de cabello, valoración psiquiátrica y médica, módulo temporal de pernocta, alimentación, canalizaciones a los CAIS, y reinserción familiar o al lugar de origen) o la canalización a instituciones públicas o privadas que, de enero a septiembre de 2017, atendieron 8,200 beneficiarios en las 16 delegaciones de la CDMX (ver *tabla 17*), cuando la población estimada en calle ha sido constantemente subestimada:

Tabla 17.
Beneficiarios del Programa de Atención Integral

Fuente: Portal Transparencia de la SEDESOC CDMX, consulta diciembre de 2017. [<http://data.sds.cdmx.gob.mx/portaldecumplimiento/#>]

“Programa de Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras”			
SEDESOC-CDMX, beneficiarios por delegación, de enero a septiembre de 2017			
Delegación	Mujeres	Hombres	Total
Álvaro Obregón	51	110	161
Azcapotzalco	34	93	127
Benito Juárez	81	331	412
Coyoacán	72	281	353
Cuajimalpa	12	26	38
Cuauhtémoc	707	2,691	3,398
Gustavo A. Madero	179	542	721
Iztacalco	296	986	1,282
Iztapalapa	85	347	432
Magdalena Contreras	8	13	21
Miguel Hidalgo	62	251	313
Milpa Alta	6	12	18
Tláhuac	9	41	50
Tlalpan	28	91	119
Venustiano Carranza	114	576	690
Xochimilco	13	52	65
TOTAL	1,757	6,443	8,200

Prueba de lo anterior es que, actualmente, el *Programa Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIPIPC) 2019* de la SIBISO, que ofrece estos servicios sociales básicos (servicio médico de primer nivel de atención, baño, alimentación, ropa, lavado de ropa, cobijas, corte de cabello, valoración psiquiátrica y pernocta) y canalización a procesos de integración social, a través de las brigadas de intervención y el Centro de Servicios Sociales (CSS) del Instituto para la Atención a Poblaciones Prioritarias (IAAP), plantea como su meta física, atender a 4,500 personas en calle a través de la prestación de servicios sociales básicos, con un presupuesto para el ejercicio fiscal 2019 de \$3,000,000 de pesos, aun cuando el *Diagnóstico situacional* estima al menos 2,000 habitantes más en calle y el *PAIPIPC* da cuenta del doble de beneficiarios en ejercicios anteriores.

33 Este estimado ha sido calculado con base en los tabulados especiales del cuestionario básico del *Censo de Población y Vivienda 2010*, a partir de la sumatoria de población en albergue o dormitorio público, población en locales no construidos para habitación y población en refugios. Sin embargo, en 2015, y con base en los resultados del *Censo de Alojamiento de Asistencia Social (INEGI, 2015)*, la población total que en el país reside en espacios de asistencia social asciende a 118,876 personas en 5,939 alojamientos a lo largo de la República Mexicana, aunque sólo 3,969 personas corresponden a albergues de personas en calle.

B. Poblaciones callejeras en la Ciudad de México

En las audiencias públicas con miembros de las poblaciones callejeras realizadas por la CDHDF, en el marco de la elaboración del *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, la falta de documentos de identidad fue un tema recurrente en los testimonios enunciados por las y los integrantes de este sector poblacional. “Dichas audiencias revelaron que la mayor afectación según rango de edad es la falta de registros oficiales que garanticen el derecho al nombre” [CDHDF, 2014: 49-50].

En aquella ocasión, las audiencias revelaron que una de cada siete personas que vivían en calle consideraba como prioritario en sus demandas contar con documentos de identidad. De aquel entonces hasta hoy, la garantía de la identidad legal continúa siendo un tema pendiente en la atención a este grupo poblacional. En el reciente parlamento abierto realizado a principios de este año, en el marco de la construcción de la *Ley general sobre seguridad social de las poblaciones callejeras*, se insistió en la importancia de este derecho llave³⁴, pues como mencionó Adalberto Méndez López, director de Vinculación Institucional y Evaluación de Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): “para garantizar el derecho al seguro médico es necesario corregir en la ley los huecos que impiden contar con un documento de identificación”. Así, acceso a salud, justicia, trabajo, educación o vivienda se encuentran supeditados a la comprobación de la identidad legal.

Al respecto, es importante recordar que la falta de documentos de identidad o la indocumentación puede abarcar dos tipos que ya se mencionaron: la indocumentación absoluta, en donde tanto menores de edad como adultos carecen de inscripción en el registro de nacimiento y, por tanto, se encuentran subregistrados; y la indocumentación relativa en la que las per-

“Es feo porque mientras no tengas los papeles es como si no tuvieras nada, porque aunque estés registrado y hayas tenido documentos es como si no existieras”

David, 79 años. 12 de octubre de 2017

sonas que han contado con documentos probatorios de identidad como acta de nacimiento y del documento de identidad, carecen de ésta, parcial o totalmente y, a la vez, se encuentran impedidos por diversas circunstancias para acceder nuevamente a estos.

En el caso de las poblaciones callejeras, en éstas convergen ambos tipos de indocumentación, y en algunos casos se recrudece el fenómeno cuando se trata de miembros de la población con amplias trayectorias en calle que carecen de documentos de identidad, que desconocen si tuvieron estos documentos o que, si en algún momento los poseyeron, no cuentan con la información mínima necesaria para recuperarla como su fecha y lugar de nacimiento, apellidos o nombre completo. También, es de considerar el caso de individuos fuera de sus estados de origen quienes deben comprobar tanto su lugar de nacimiento como la inexistencia previa de registro, que ante la falta de coordinación interinstitucional ordena la comprobación de identidad o, más bien la ausencia de esta, al sujeto desprovisto de medios probatorios. Otro caso excepcional es el de nuevas generaciones originadas en calle, en donde los padres que carecen de medios de identidad transmiten estas características a sus hijos ante la falta de medios que comprueben la filiación paterna o debido al temor que su situación de exclusión se les separe de ellos. Estos y otros casos deben ser considerados al pensar en los obstáculos que enfrentan las y los miembros de las poblaciones callejeras en el ejercicio de su identidad legal.

Al respecto, aunque trabajos como “*Subregistro de nacimientos e indocumentación. Metodología para su caracterización y la medición de costos económicos y sociales*” del BID [2010] aborda los fenómenos de subregistro e indocumentación con el fin de integrar una visión general sobre el bienestar alcanzado por los ciudadanos en dichas condiciones, ésta y otras aproximaciones

34 Cámara de diputados (2019), “Realizan Primer Diálogo con personas en situación de calle; construir ley general sobre seguridad social de las poblaciones callejeras, la meta” en *Comunicación Social*, LXIV Legislatura, boletín no. 0952. Disponible en: [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Enero/31/0952-Realizan-Primer-Diologo-con-personas-en-situacion-de-calle-construir-ley-general-sobre-seguridad-social-de-las-poblaciones-callejeras-la-meta>].

dejan fuera a sectores particularmente excluidos de la población por lo que las diversas herramientas estadísticas para medir sus probables efectos socioeconómicos sobre el acceso a servicios públicos, mercados formales e instituciones sociales, ni siquiera los contemplan³⁵. El principal reto, por tanto, estriba en el diseño e implementación de las fuentes de información que, preponderantemente, se conforman de encuestas realizadas en hogares y por lo tanto ostentan sesgos propios de tal ejercicio. Así, para abordar la problemática de las poblaciones callejeras, dichos elementos permiten trazar una ruta, mas no un instrumento definitivo.

Debido a su estigma e invisibilización social e institucional, la población que habita en el espacio público concuerda con lo que Wiebel [1990] concibe como población oculta: “un subconjunto de la población general cuya membresía no es fácilmente distinguida o enumerada, basada en el conocimiento existente y, o en las habilidades de muestreo”. En donde aquellas poblaciones anónimas, marginadas o de difícil acceso, entre las que destacan migrantes, enfermos crónicos, expulsados de escuelas, infractores y trabajadoras sexuales, miembros LGTBTTIQ, integrantes de bandas, delincuentes juveniles y poblaciones callejera, comparten como características definitorias que sus miembros sean difíciles de identificar debido a que comparten elementos sancionados socialmente, a partir del estigma o la ilegalidad; de tal modo que son poblaciones que carecen de marco muestral; no conocemos ni su tamaño ni su distribución, diferenciándose del resto de la comunidad y, a la vez, siendo desconocidos por ésta [Lorenzo, 2017].

Las poblaciones ocultas frecuentemente se encuentran en desventaja y desprotección y, a pesar de estar conscientes de ellas, poco les conocemos. A sus miembros podemos encontrarlos entre

los sectores más desprotegidos. Sin embargo, pueden ser parte de cualquier nivel socioeconómico. Generalmente están fuera de la cobertura de servicios que disfruta el resto de la población. Son un grupo de alto riesgo para muchas enfermedades, y están expuestos al desarrollo adicciones. La información sobre estos grupos es limitada y principalmente cualitativa, pues no está enfocada en dar cuenta de la amplitud del fenómeno debido a lo difícil que es encontrar a los miembros de esta población, quienes se ocultan para conservar su sobrevivencia [Lambert y Wiebel, 1990].

La mayor parte de la producción académica existente sobre las poblaciones ocultas está construida desde las ciencias de la salud y enfocada a la vulnerabilidad de estas poblaciones frente al desarrollo de adicciones. En este sentido, las ciencias de la salud distinguen a las poblaciones ocultas de los grupos vulnerables presumiendo que las poblaciones ocultas, dependiendo del punto en el ciclo vital en el que se encuentren, serán más o menos vulnerables a desarrollar trastornos mentales o adicciones puesto que se encuentran excluidas o privadas para del ejercicio de sus derechos [Lambert y Wiebel, 1990]. Por su parte, los grupos en situación de vulnerabilidad serían: las niñas y niños, personas adultas mayores y personas con discapacidad, entre otros, más propensos a caer en alguna adicción o desarrollar algún trastorno. Sin embargo, estos generalmente cuentan con registros y censos que, teóricamente, dan cuenta de sus necesidades.

Es por ello que, metodológicamente, se ha sugerido estudiar a las poblaciones ocultas a través de la investigación **etnográfica** puesto que permite indagar “en forma concreta, procesos e interacciones sociales y sirve para plantear hipótesis, verificar o contradecir ciertas teorías, o hacer reflexiones generales”, asimismo, otros instrumentos y técnicas de utilidad para acercarse a estos grupos, son [Romero, Rodríguez, Durand-Smith y Aguilera, 2003] el muestreo bola de nieve, el muestreo blanco, las entrevistas a profundidad o semiestructuradas y los grupos focales. Por lo que, se ha optado por la conformación de grupos focales que permitió el diseño y la implementación de la *Encuesta: Identidad legal de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México* aplicada a hombres y mujeres miembro de las poblaciones callejeras³⁶.

35 Con ese propósito, el BID propone algunos elementos que detallarían el perfil de las personas subregistradas e indocumentadas: a) Perfil general: distribución geográfica, características socioeconómicas, etnicidad y género y oferta o demanda de los servicios registrales y b) Bienestar económico y social: nivel de salarios y tipo de empleo, incidencia de nivel de escolaridad en niños, efectos sobre el acceso a servicios de salud, efectos sobre derechos de propiedad, costos económicos y sociales derivados de la falta de registro e indocumentación, impacto sobre logros escolares y deserción escolar, impacto sobre el acceso a servicios de salud, correlación al acceso a mercados formales (bienes y servicios), derechos de propiedad y acceso a programas sociales. “Subregistro de nacimientos e indocumentación. Metodología para su caracterización y la medición de costos económicos y sociales” (BID, 2010).

Es importante señalar que, actualmente, no es posible establecer la dimensión total de la población callejera, tanto en la Ciudad de México como en el país. Al respecto, el conteo más reciente realizado en 2017 por el IASIS en la Ciudad de México contempla un universo cercano a 6,774 miembros de las poblaciones callejeras. Frente a este panorama, y debido a las complejidades metodológicas, así como la incertidumbre sobre las cifras reportadas, se llevó a cabo una aplicación no probabilística del instrumento, que se implementó de forma exploratoria a partir de un muestreo blanco³⁷, procurando la representatividad de diferentes grupos que integran a las poblaciones callejeras en esta Ciudad.

De este modo, con el apoyo y la colaboración de la organización de la sociedad civil, El Caracol A.C., se contó previamente con la identificación de puntos de reunión, pernocta y socialización en calle, así como la vinculación con participantes potenciales, por lo que se eligió un número determinado de grupos, asegurando la diversidad y la variación de la intervención en diferentes lugares de alta concentración. Así, se ubicaron distintos grupos en la Ciudad de México, concentrados principalmente en la Delegación Cuauhtémoc. Para obtener una muestra lo más heterogénea posible se acudió a nueve puntos de encuentro, socialización y pernocta, dispersados en seis delegaciones en donde se aplicaron alrededor de 100 encuestas a miembros de las poblaciones callejeras. Además, el instrumento también se implementó en el Centro de Servicios de El Caracol, a donde acuden mujeres, hombres y menores provenientes de diversos lugares:

Punto	Ubicación
El Caracol, A. C.	Calle Rafael Heliodoro Valle 337, Lorenzo Boturini, 15820, Venustiano Carranza, CDMX.
Candelaria	Metro Candelaria, Candelaria de Los Patos, Venustiano Carranza, 15100, CDMX.
La Raza	Metro La Raza, Vallejo, Gustavo A. Madero, 07870, CDMX.
Las Casitas	Insurgentes Norte, Vallejo, Gustavo A. Madero, 07870, CDMX.
Comedor Vicentino	Plaza de las Conchitas y Calle Belisario Domínguez, Centro, Cuauhtémoc, CDMX.
Barranca del Muerto	Metro Barranca del Muerto, Revolución y Guadalupe Inn, Álvaro Obregón, 01020, CDMX.
Mixcoac	Metro Mixcoac, Revolución y Mixcoac, Benito Juárez, 03910, CDMX.
Villa de Cortés	Parque Villa de Cortés, Calzada de Tlalpan y Villa de Cortés, Benito Juárez, 03530, CDMX.
Taxqueña	Parque San Andrés, Calzada Taxqueña y Parque San Andrés, Coyoacán, 04370, CDMX.

Tabla 18.
Aplicación de encuesta

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo en calle

Es importante mencionar que, como parte de la población oculta, hombres, mujeres, niños y niñas que por diversas circunstancias viven en calle no son fácilmente identificables y, por lo tanto, tampoco cuantificables o cualificables. En un inicio es innegable que la falta de domicilio, cruzada con la carencia de documentos de identidad, dificultan el uso de procesos comunes de identificación o contabilización. Sumado a esto, la dinámica misma que experimentan las poblaciones callejeras, atravesadas por la precariedad de su situación, el estigma social y el trato criminalizador aumentan la dificultad para situar a estas poblaciones itinerantes e intermitentes³⁸.

Aunque no existen cifras oficiales, datos cualitativos abundan en algunas de las numerosas organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la labor de atención y acompañamiento de las poblaciones callejeras. Por lo que, en este proceso de recopilación de

36 En futuras ocasiones será factible referir el instrumento como la *Encuesta: Identidad legal*.

37 El muestreo blanco es un método implementado en dos etapas básicas: durante la primera, los investigadores realizan un mapeo de la población blanco (en la medida en que hayan logrado penetrar las redes de apoyo sociales que los ligan con participantes potenciales); y durante la segunda, se elige un número preespecificado de los sitios identificados en el mapeo etnográfico, asegurando que los sujetos de las diferentes áreas y los subgrupos aparezcan en la muestra final.

38 Es posible, por ejemplo, que el momento determinado en el que se implementa un censo, se aplica una encuesta o se dispone para realizar un conteo, sea el mismo en que dicha población se encuentre en alojamiento temporal con familiares, hoteles, albergues gubernamentales, anexos e instalaciones de seguridad pública, o simplemente en lugares menos convencionales o realizando alguna de sus actividades económicas.

información, se optó por un muestreo teórico, al no contar con el soporte necesario debido a la falta de un universo confiable, para establecer una muestra representativa, aleatoria o estratificada.

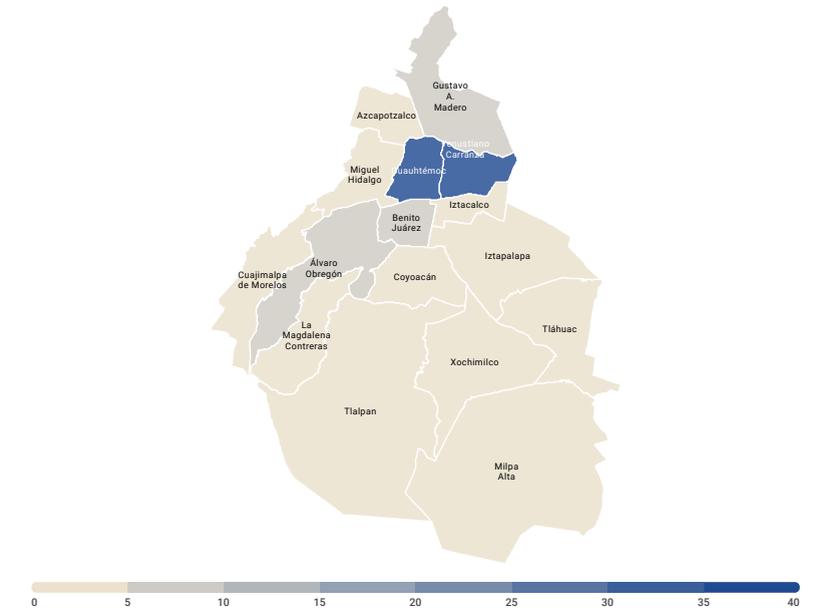
Por lo anterior, se apeló a la teoría fundamentada que establece el criterio de saturación teórica³⁹. Ante el desconocimiento del número total de las y los miembros de las poblaciones callejeras, el tamaño de la muestra se fue determinando de manera gradual a lo largo del proceso de implementación de la encuesta con base en la relevancia de la información recolectada, más que su representatividad. De este modo, los encuestados fueron incorporados en función de los nuevos aportes obtenidos, por lo que la limitación de la muestra se debió al fin en la variación de hallazgos.

Por ello es que, al no contar con metodologías afines a las características y necesidades de las poblaciones callejeras, los conteos y las encuestas actuales sólo pueden ser empleadas como indicadores de una tendencia o descriptores de características generales, no representativas. Así, el diseño e instrumentación de una estrategia con precisión cuantitativa, que enfrente la carencia documental, el subregistro o la duplicidad y, a la vez, brinde información relevante sobre las características del fenómeno con el propósito de plantear intervenciones, políticas y programas públicos mejor orientados y más eficientes, es tanto una necesidad como un desafío.

En este marco se diseñó e implementó la *Encuesta: Identidad legal de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México*, la cual fue aplicada a 100 hombres y mujeres que viven en calle. Ellas y ellos fueron contactados y encuestados en diez diferentes puntos de encuentro, socialización y pernocta, previamente ubicados, dentro de seis delegaciones distintas: Cuauhtémoc (43), Venustiano Carranza (38), Álvaro Obregón (7), Gustavo A. Madero (6), Benito Juárez (5) y Coyoacán (1), de la Ciudad de México (Ver *mapa 6*).

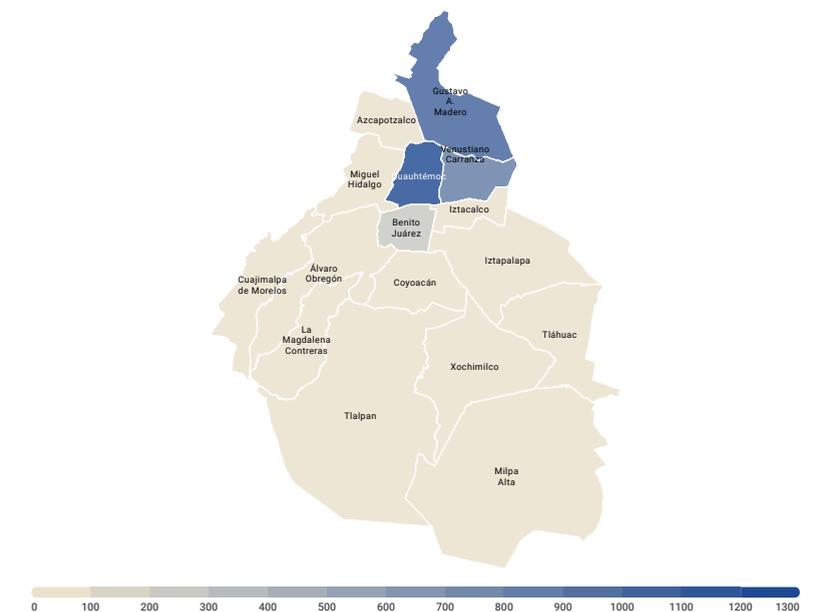
39 La saturación teórica puede definirse como el punto al que se llega cuando “la información recogida resulta sobrada en relación con los objetivos de investigación. Esto es, nuevas entrevistas no añaden nada relevante a lo conocido” [Vallés, 2009: 68].

Mapa 6.
Distribución de población encuestada



Es de mencionar que, con base en el *Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018* [IASIS/SEDESO], las poblaciones callejeras se distribuyen preponderantemente en tres delegaciones de la ciudad, concentrándose en las delegaciones Cuauhtémoc (1,303), Gustavo A. Madero (1,003) y Venustiano Carranza (898) y, en menor medida en Benito Juárez (205), Coyoacán (55) y Álvaro Obregón (38), (Ver *mapa 7*).

Mapa 7.
Población en calle:
Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018



1. Perfil general

Lugar de origen. Más de la mitad de los encuestados son originarios de la Ciudad de México (52%), seguidos por los nacidos en el Estado de México (20%), y las personas oriundas de Veracruz (9%), Guerrero (4%), Chiapas (3%), y Michoacán (2%). El resto de los encuestados provienen de distintas entidades de la República Mexicana y una de Honduras. De similar manera, en los resultados preliminares del *Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018*, se estimó que sólo 38.6% de la población en calle no es originaria de la Ciudad de México, procediendo, en su mayoría (89%), de estados vecinos como Estado de México, Veracruz y Puebla, por mencionar algunos (Ver *mapa 8*).

Entre las principales causas por las que se migra a la Ciudad de México, el Diagnóstico 2017-2018 identifica: la búsqueda de empleo (53%) y de familiares (10%), así como el refugio de la inseguridad en el lugar de origen (5%), entre otras razones. Es

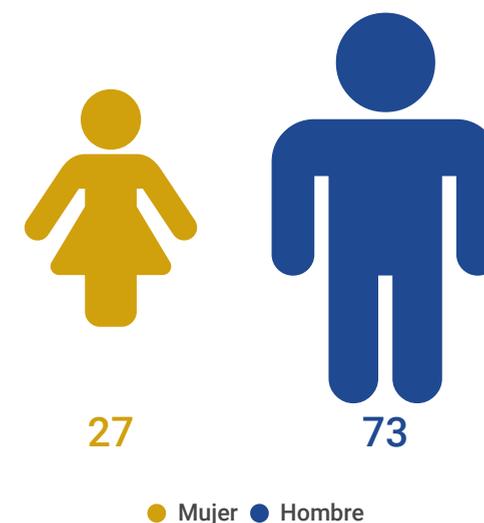


así como el complejo fenómeno de la migración se entrecruza con el de la vida y sobrevivencia en calle, en donde si la migración coloca en una situación de vulnerabilidad, la permanencia en calle supone una precarización atemporal de esas circunstancias. Si a esto se suma que quien migra puede no disponer de su documentación, entonces se puede entrever la importancia de la identidad legal cuando se quiere acceder a transporte, lugares de pernocta o servicios médicos, por mencionar algunos.

El cambio geográfico trae consigo la inestabilidad económica y emocional, la pérdida de lazos, la incertidumbre, la escasez de recursos y la urgencia e inmediatez en la resolución de necesidades básicas [Petit, 2003]. Estas condiciones no son independientes de ciertas variables como el sexo, la edad, el arribo a la calle o el tiempo que se lleva en ella, entre otras características que se describirán a continuación.

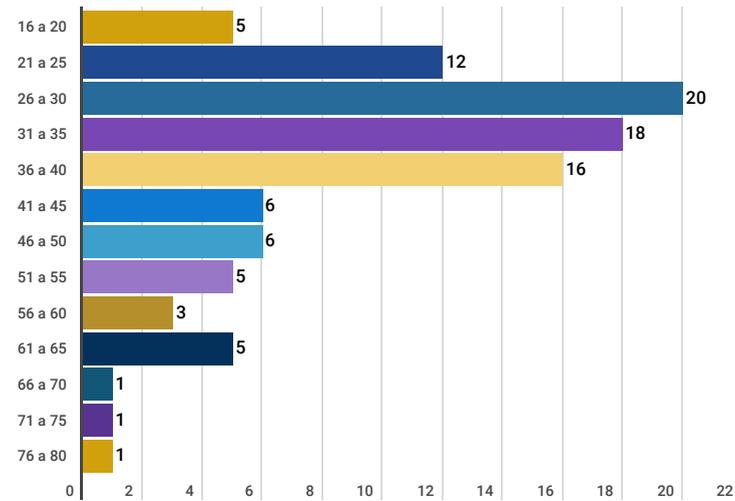
Sexo. De las 100 personas integrantes de las poblaciones callejeras que fueron encuestadas en los puntos de encuentro, pernocta y socialización, 27 fueron mujeres y 73 hombres (Ver *gráfica 26*). Es importante considerar que la muestra de datos recolectados para esta investigación no es representativa; sin embargo, el *Diagnóstico 2017-2018* reportó que 6,754 personas forman la población callejera, 87.27% hombres y 12.73% mujeres. Es decir, en ambos ejercicios se concluye que la mayoría de las personas que viven en espacios públicos son hombres.

Gráfica 26.
Encuestados por sexo



Edad. Respecto a las edades de la población, según el *Diagnóstico Situacional 2017-2018*, ésta se compone mayoritariamente por hombres de entre 18 y 59 años (82.66%), configurándose como grupos minoritarios las mujeres de 18 a 59 años (11.29%), adultos mayores (3.74%) y niños (1.9%). En contraste con esta información, se puede observar que los encuestados en este ejercicio fueron mayoritariamente jóvenes, pues 55% se encontraron entre los 16 y 35 años, seguidos por 36% entre los 36 y 60 años, y 8% adultos mayores. Siendo así, 72% de los encuestados estuvieron en el rango entre 21 y 45 años (Ver *gráfica 27*).

Gráfica 27.
Distribución por edad

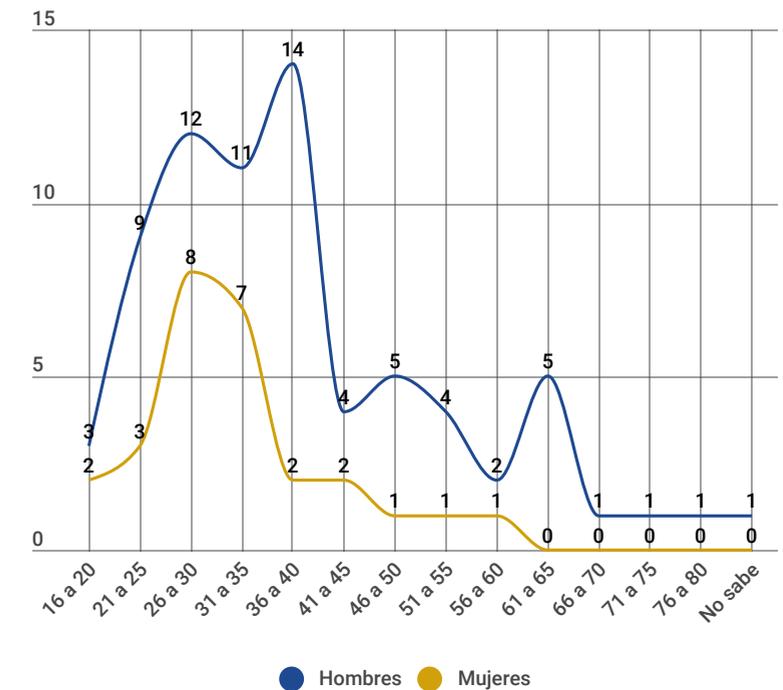


A diferencia de la población nacional reportada por el INEGI para el año 2015, en donde **el conjunto entre 15 y 64 años** constituye 65% de la población mexicana y la población en edad avanzada representa el 7.2%, los encuestados en calle entre 16 y 60 años en la Ciudad de México fueron 91% del total. Es decir, la población callejera encuestada fue mayoritariamente joven.

En un somero razonamiento de estos resultados, sería comprensible sugerir que el perfil de las poblaciones callejeras se encuentra delimitado por adultos hombres entre 21 y 40 años, puesto que en este rango se concentra alrededor de dos terceras partes (66%) del total de los encuestados. Sin embargo, es necesario examinar la composición poblacional para identificar las características del conjunto social.

Por ejemplo, aunque en el caso de implementación de esta encuesta, sólo se obtuvo la intervención de una cuarta parte (27%) de mujeres, las cuales, si bien duplican las registradas por el *Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018*, también constituyen una facción minoritaria. Sin embargo, en este caso es importante identificar los rangos etarios en los que las mujeres se concentran, como los 26 a 35 años, en donde comprenden dos quintas partes del total (Ver *gráfica 28*).

Gráfica 28.
Distribución por sexo

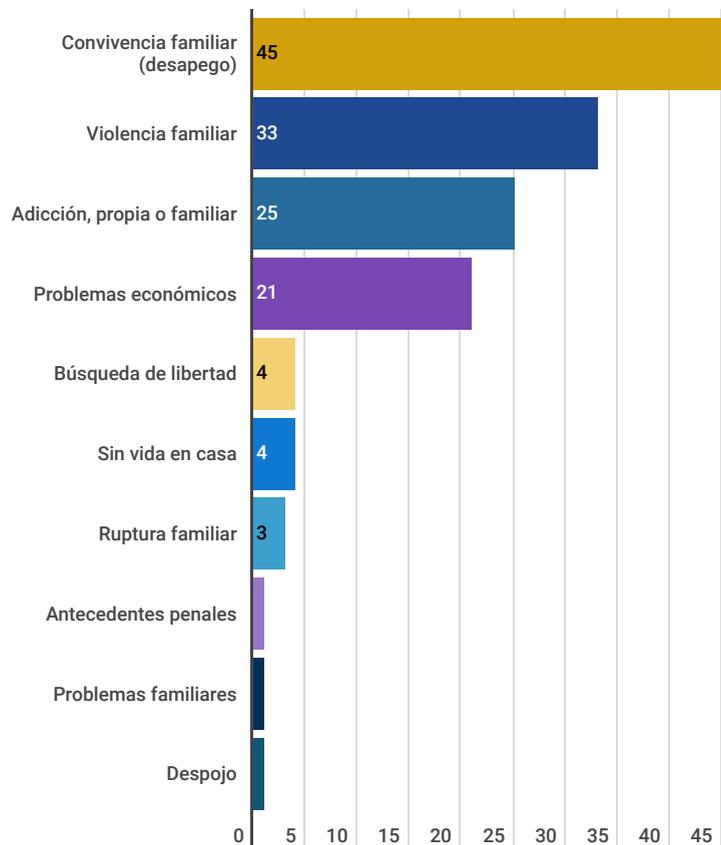


Al establecer estas diferencias, se podrían identificar las causas de la incursión y permanencia y con esta información, diseñar políticas afines y focalizadas en segmentos y problemáticas particulares. Al respecto, es preciso señalar la construcción paternalista de muchas políticas centradas en su mayoría en los menores de edad y en las mujeres, mientras que los hombres y jóvenes que comprenden la mayor parte de la población en calle se encuentran comparativamente desprovistos de atención y programas particulares.

Motivos de incursión. Uno de cada tres encuestados refirió violencia familiar como la razón del inicio de su vida en calle; casi la mitad mencionaron el desapego familiar como causa; uno de

cada cinco, los problemas económicos; la cuarta parte, las adicciones propias o de algún familiar; sólo cuatro personas señalaron la búsqueda de libertad y el no haber tenido una vida distinta a la callejera; además, el despojo y los antecedentes penales fueron mencionados en una ocasión, cada uno (Ver *gráfica 29*).

Gráfica 29.
Motivos de incursión en calle



De forma similar, el *Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018* identificó los problemas familiares como la principal causa por la que las personas se integran a las poblaciones callejeras (39%), los cuales engloban: la expulsión del hogar, el abandono, la violencia física o psicológica y el abuso sexual. Junto con este factor, también se mencionaron los problemas económicos (28%), las adicciones (14%) y los problemas de salud mental y física (5%).

A diferencia del Diagnóstico, en la encuesta aplicada se precisa la edad en la que los encuestados comenzaron a vivir en calle. Al respecto, 52% mencionaron haber incursionado entre los 6 y

15 años, es decir, más de la mitad lo hicieron durante la niñez y adolescencia y alrededor de 70% antes de los 20 años. Al considerar el temprano encuentro con la calle, es preciso señalar que la corta edad y la larga permanencia advierten sobre los desafíos para las políticas públicas y la intervención social.

Lugar de pernocta. Sobre esta última mención, es interesante apuntar que al cuestionar sobre el lugar más frecuente en el que durmieron durante la última semana, las respuestas fueron diversas. Alrededor de 58% refirieron haber dormido en la calle; sin embargo, otros espacios donde pasaron la noche son cuartos de renta (16%), habitaciones de hotel (10%), albergues (9%), con amigos o familiares (5%), y anexos (1%). Esta heterogeneidad manifiesta la complejidad del fenómeno, en donde se superponen diversos espacios, itinerantes e intermitentes (Ver *gráfica 30*).

Gráfica 30.
Lugar de pernocta



Tiempo en calle. En términos de permanencia en calle, aunque 59% habían habitado la calle menos de 12 meses, al momento de ser encuestados. El porcentaje restante se distribuye entre uno y más de 10 años de permanencia en calle. Estos periodos cuestionan la concepción del fenómeno como un hecho transitorio y circunstancial, por lo que se refuerza que la población que habita el espacio público lejos de encontrarse en “situación de calle”, hace de la calle su hogar de forma atemporal debido a la violación sistemática de sus derechos y la ausencia de alternativas factibles a la vida callejera (Ver *gráfica 31* en la siguiente página).

Vivir en calle por amplios periodos, como la cuarta parte de los encuestados que señalaron haber permanecido por más de cinco o 10 años, puede ser el resultado de los que algunos autores conciben como “arraigo callejero” [Lucchini, 1996; Taracena, 2010; Saucedo, 2012; Pérez, 2012; et. al.], pero también de las políticas, los programas y las alternativas sociales que delimitan

Gráfica 31.
Permanencia en calle

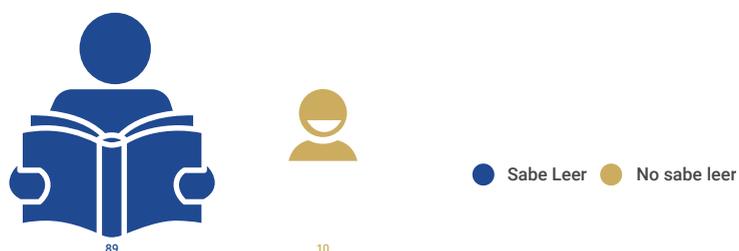


perfiles y establecen breves periodos de vida en la calle como condicionante para ser sujetos de intervención.

Si bien es cierto que la llegada a la calle a tan corta edad, puesto que más de la mitad lo hicieron antes de los 15 años, puede moldear el comportamiento y forjar lazos y prácticas sociales, también limita las alternativas y los referentes a los que se puede acceder. Posibilidades tan claras como la educación, el trabajo o el acceso a lugares de alojamiento pueden ser obstaculizados cuando no se cuenta con una edad mínima, la formación necesaria, la experiencia o un documento que acredite la identidad.

Educación. Uno de cada diez encuestados manifestó no saber leer ni escribir, aunque la mayoría afirmó hacerlo (89%). En términos generales, la gran parte de la población en calle ha recibido algún tipo de instrucción escolar. De forma casi consistente, en el *Diagnóstico 2017-2018* también se observa que 11% de la población es analfabeta, mientras que 75% tienen algún grado de formación escolar (Ver *gráfica 32*).

Gráfica 32.
Analfabetismo



Gráfica 33.
Grado de estudios



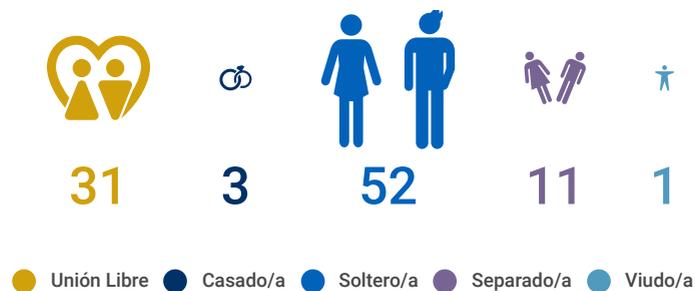
A pesar de esta formación, es necesario precisar que sólo dos de cada cinco (44%) pueden demostrar su instrucción con algún documento que acredite sus estudios. La falta de certificados de estudios se suma a la ausencia de documentos que demuestran la identidad como obstáculos que algunos miembros de la población señalan para continuar con su formación o para conseguir un empleo formal o mejor remunerado (Ver *gráfica 34*). Como menciona Edgar: “Como ahorita, uno anda buscando trabajo y no se lo quieren dar porque no tienes papeles y no tienes estudios” [16 años, 19 de octubre de 2017].

Gráfica 34.
Certificado de estudios



Por otro lado, aunque la mayoría de los encuestados refirieron contar con algún grado de instrucción, es importante considerar que el grado de estudios señalado por 78% fue de educación básica, sin contar los estudios preescolares. Solamente 12 personas manifestaron contar con un grado de educación media superior o superior, por lo que las oportunidades de empleo se encuentran limitadas a ofertas del mercado informal o de empleos precarizados, que se abordarán más adelante. Finalmente, es importante señalar que una de las pocas alternativas que existen para la consecución de la formación escolar de los miembros de la población en calle es el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) que, sin embargo, sólo proporciona, a través de algunas delegaciones, los servicios de educación básica: alfabetización, primaria y secundaria.

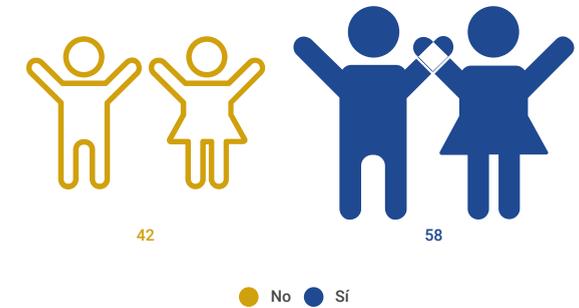
Estado civil. A propósito del estado civil, poco más de la mitad de los encuestados afirmaron ser solteros (52%), seguidos la tercera parte (31%) que viven en unión libre. El porcentaje restante se encuentra separado (11%), casado (3%), viudo (1%), o no contestó (2%). En comparación con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, hasta 2016, 58.1% de la población nacional de 15 y más años se encontraba unida (casada o en unión libre); 31.4% soltera y 10.5% separada, divorciada o viuda (Ver *gráfica 35*).



En estas cifras se observa una inversión en la situación conyugal de la población en calle en comparación con el promedio nacional en donde la mayor parte (58%) se encuentra unida, frente a la tercera parte (34%) de las personas en calle que comparten este estatus. En términos generales, la población en calle se encuentra soltera (64%), lo cual puede vincularse con las condicio-

nes de una vida de autopreservación y sobrevivencia, así como a la pérdida de lazos familiares y afectivos.

No obstante, el estatus conyugal, solamente cuatro de cada diez encuestados manifiestan no tener hijos, y el resto (58%) tienen alrededor de dos hijos, en promedio (Ver *gráficas 36*).



Sin embargo, del total de 131 niños, alrededor de 13 no habían sido registrados aún por parte de 11 de los entrevistados. Aunque 90.3% de los hijos de miembros de las poblaciones callejeras cuentan con acta de nacimiento, aún restan casi uno de cada diez que no cuentan con ella. Cabe destacar que, del total de 11 padres que no han registrado a sus 13 hijos, por lo menos en dos casos se trata de personas que manifestaron no contar ellos mismos con registro de nacimiento. Aunque 88% de los encuestados afirmaron haber sido registrados al nacer, existe una constante de subregistro en el caso de sus hijos, en donde se transmite la carencia de registro de nacimiento de una generación a otra. La falta de información, documentación, recursos económicos e incluso el temor de acercarse a los servicios registrales son algunas de las causas que desmotivan el registro de nacimiento de menores y que se explorarán más adelante (Ver *gráfica 37*).



Gráfica 35. Estado civil

Gráfica 36. Hijos

Gráfica 37. Registro al nacer

Registro de nacimiento y documentos de identidad. El pasado 22 de enero de 2019, el INEGI, en colaboración con Unicef-México, presentaron los resultados del informe *Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México*. De acuerdo con éste, 97.9% de la población mexicana consultada en la Encuesta Intercensal 2015 declaró estar registrada, otro 0.8% declaró desconocer si estaba inscrito en el registro civil y sólo 0.8% manifestó que no cuenta con acta de nacimiento, lo que equivale a 1,003,702 personas a nivel nacional, los cuales se identifican, en un importante grado, como personas indígenas y se concentran en municipios con altos índices de marginación.

Sin embargo, como se ha mencionado, el resultado de ejercicios censales como éste no contempla a la población que, por distintas causas como migración, trabajos itinerantes, asentamientos irregulares o vida en calle, no se encuentra en un domicilio fijo o en un inmueble sujeto de consideración. A diferencia de estos datos, en el *Foro Binacional sobre el Derecho a la Identidad y Migración en la Ciudad de México*, realizado en diciembre de 2014, el investigador Mauricio Padrón, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señaló un estimado entre 7 y 13% de mexicanos que viven sin acta de nacimiento [Ochoa, 2014]. Asimismo, aunque INEGI-Unicef estiman que 97.6% de la población en la Ciudad de México cuentan con acta de nacimiento, en el mismo Foro, la REDIM aseguró que la delegación Cuauhtémoc tiene la menor cobertura de registros al primer año de vida.

Así, en contraste con estos datos, en los encuestados en calle se observa que, aunque 88% afirmaron haber sido registrados al nacer, al menos 10% no lo fueron. Sin embargo, más allá de la población subregistrada, se identificó también a la población indocumentada en calle puesto que 49% declaró poseer o tener acceso, en el momento de la entrevista, a un acta de nacimiento. Mientras tanto, alrededor de 46% no contaban con este documento o se encontraban en proceso de recuperarlo (Ver *gráfica 38*).

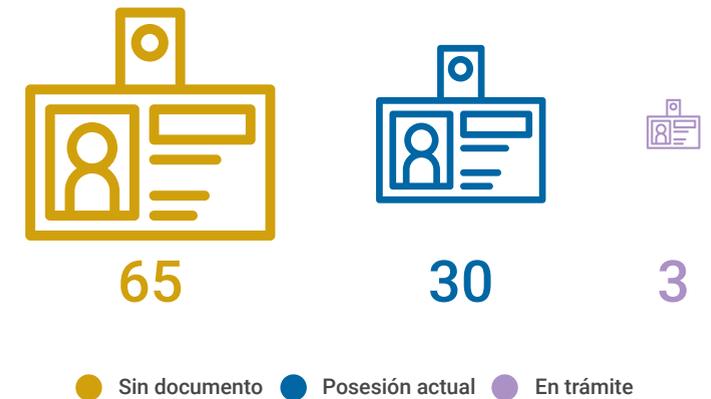
Considerando estas cifras, no es de sorprender que 65% de los encuestados carecieran de credencial de elector pues, como se sabe, el acta de nacimiento se contempla como uno de los requisitos en el proceso de obtención o recuperación de credencial de

Gráfica 38.
Posesión de acta de nacimiento



elector. De esta forma, el derecho a la identidad garantizado con el registro de nacimiento condiciona su comprobación mediante la obtención de documentos que la acrediten (Ver *gráfica 39*).

Gráfica 39.
Posesión de credencial de elector



Trabajo en calle. A pesar del estigma que identifica a la población que vive en calle como holgazana o irresponsable, 70% de los encuestados manifestaron contar con, al menos, un trabajo como fuente de ingresos. Siendo las actividades comerciales, tanto ambulantes –puesto o estructura– (21%), como en vía pública (19%), las más frecuentes; le siguen el trabajo manual en vía pública (19%), espectáculo en vía pública (14%), reciclaje de PET o cartón (9%), diversos oficios (7%), ayuda en negocio establecido (6%), empresa de limpieza (4%), y trabajo sexual (1%), (Ver *gráfica 40* en la página siguiente).

De los encuestados que realizan alguna actividad remunerada, la mitad (35 personas) afirma que sus ingresos son de entre \$100 y \$400 pesos semanales; y 22% (16 personas), refiere tener

Ayuda en negocio establecido
Espectáculo en vía pública
Trabajo sexual

Trabajo manual en vía pública

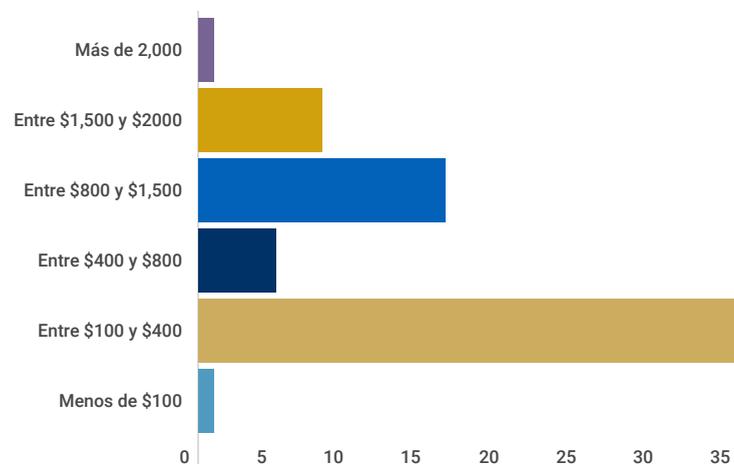
Comercio ambulante

Comercio en vía pública

Reciclaje
Diversos oficios
Empresa de limpieza

Gráfica 40.
Fuentes de trabajo
en calle

ingresos de entre \$800 y \$1,500 pesos semanales. El porcentaje restante señala tener ingresos semanales en los rangos de menos de \$100 pesos (1%), entre \$400 y \$600 (7%), entre \$1,500 y \$2,000 (11%), y más de \$2,000 (1%). El restante 6% no contestó (Ver gráfica 41).



Gráfica 41.
Ingreso en calle

En contraste con las estimaciones realizadas a partir del Diagnóstico 2017-2018, en donde de las 4,354 personas registradas 60% consigue sus ingresos a través de la caridad y 40% por medio de actividades económicas, sumando ingresos de entre \$5,600 y hasta más de \$16,000 pesos al mes [Flores, 2017], en este ejercicio 70% de los encuestados manifestaron al menos un trabajo como fuente de ingresos, en donde la mayor parte (41 de 70 encuestados) cuenta con un ingreso menor a \$600 pesos semanales. El promedio de horas laboradas durante una semana frecuentemente consta de jornadas que superan 48 horas (35.7%). Casi en la misma proporción se encuentran quienes laboran entre 24 y 48 horas (28%) o de ocho a 24 horas (30%). Sólo 5.7% trabajan menos de ocho horas semanales (Ver gráfica 42).

Gráfica 42.
Jornada laboral



Trabajo, posesión de documentos y educación

Es casi evidente la relación que existe entre la posesión documental, la educación y el trabajo. Pero como diría Mayte “es como una cadenita; si no tienes acta de nacimiento, no tienes escuela, si no tienes escuela, no tienes trabajo. Entonces, yo creo que es algo súper importante tener... primero la identidad, para saber que eres una persona, un ciudadano; y en segundo, pues te repito, para tener escuela” (30 años, 3 de febrero de 2017). Aunque sólo uno de cada diez (10%) de los encuestados no cuenta con papeles, es decir, nunca fueron registrados, al momento de ser consultados, sólo la mitad (49%) contaba con acta de nacimiento o CURP, y apenas tres de cada diez (30%) contaban con credencial de elector.

De este modo, si consideramos que sólo 30% tiene una identificación oficial y de los 44 que refieren contar con certificado de estudios, en seis casos se trata de certificado de bachillerato, que es el mínimo solicitado para acceder a un empleo formal. Tal vez por ello, sólo 3% de los encuestados declaran realizar actividades económicas de manera formal, a través de empresas de servicios de limpieza. El resto de los encuestados, quienes afirmaron realizar actividades económicas remuneradas al momento del levantamiento, se dedican a actividades informales como: comercio

“[...] Es como te decía hace rato, es una cadenita; si no tienes acta de nacimiento, no tienes escuela, si no tienes escuela, no tienes trabajo. Entonces, yo creo que es algo súper importante tener... primero la identidad, para saber que eres tú una persona, un ciudadano; y en segundo, pues te repito, para tener escuela [...]”

Mayte, 30 años. 3 de febrero de 2017

ambulante (puesto/estructura); comercio en vía pública; diversos oficios; espectáculo en vía pública; ayuda en negocio establecido; reciclaje (recolección de PET, cartón y aluminio); trabajo manual en vía pública; y trabajo sexual.

En este cruce de variables, educación, trabajo e identidad legal se encuentran encadenados de forma negativa. La falta de documentos de identidad, en algunos casos, ha implicado que a pesar de contar con algún grado de estudios concluido (78%), sólo 44% posean un certificado y el resto no pueda recuperarlo. Por otra parte, a pesar del rezago educativo de varios encuestados, entre los cuales la instrucción primaria y secundaria es la más común, las políticas públicas que subsanen esta problemática son limitadas. El INEA se concentra en programas de alfabetización y educación básica (primaria y secundaria). Por lo tanto, las posibilidades reales de quienes se interesan en obtener un empleo formal se reducen significativamente, ante la falta de documentos y alternativas educativas, entre muchas otras limitantes. Aun así, 61 personas declararon que una de sus motivaciones para recuperar sus documentos es conseguir un mejor empleo u obtener uno, mientras que 47 mencionaron ir a la escuela o continuar con sus estudios como una de las razones.

Recapitulando...

- Con base en el *Diagnóstico 2017-2018*, las poblaciones callejeras se distribuyen preponderantemente en tres delegaciones de la ciudad: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza y, en menor medida, en Benito Juárez, Coyoacán y Álvaro Obregón, por lo que la encuesta *Identidad legal de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México* fue implementada en las mismas delegaciones, principalmente Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.
- De los 100 encuestados, 27 fueron mujeres y 73 hombres, en consonancia con 87.3% de hombres y 12.7% de mujeres reportados en el *Diagnóstico 2017-2018*.
- Más de la mitad de los encuestados son originarios de la Ciudad de México, seguidos por los mexiquenses, conformando el 72% de la población en calle.
- En contraste con el 65% de la población mexicana a nivel nacional que se encuentra en el rango entre 15 y 64, según el Censo 2015 (INEGI), los encuestados en calle entre 16 y 60 años en la Ciudad de México fueron 91% del total. De forma similar, en el *Diagnóstico 2017-2018* ésta se compone mayoritariamente por hombres de entre 18 y 59 años (82.66%). La población callejera es mayoritariamente joven.
- Sobre la edad de incursión a la vida en calle, 59% de los encuestados señala que ocurrió antes de los 15 años, siendo los motivos más frecuentes la violencia familiar y el desapego, en un tercio de los testimonios, respectivamente. Otros motivos nombrados fueron los problemas económicos y las adicciones propias o de algún familiar, en uno de cada cinco testimonio, entre otros.
- Tres de cada cinco encuestados refieren estar en calle al menos durante el último año, durmiendo principalmente en espacios públicos, aunque también se mencionaron cuartos de renta, habitaciones de hotel y albergues, en menor medida.
- Uno de cada diez encuestados manifiesta no saber leer ni escribir, aunque la mayoría ha recibido algún grado de instrucción escolar, siendo los principales: primaria (50%) y secundaria (28%).

- Aunque 88% de los encuestados afirmaron haber sido registrados al nacer, existe una constante de subregistro en el caso de sus hijos, en donde se transmite la carencia de registro de nacimiento de una generación a otra.
- **44%** de los encuestados no tienen **acta de nacimiento** y **65%** carecen de **credencial de elector**.
- 70% de los encuestados manifestaron contar con, al menos, un trabajo como fuente de ingresos. Siendo el comercio (ambulante y en vía pública) los más frecuentes, seguidos por el trabajo manual y el espectáculo en vía pública, así como el reciclaje de PET o cartón. La mitad de estos obtiene ingresos menores a \$400 pesos semanales. Las horas laboradas a la semana, frecuentemente constan, en una tercera parte, de jornadas que superan las 48 horas, entre 24 y 48 horas, o de ocho a 24 horas.
- Educación, trabajo e identidad legal se encuentran encadenados de forma negativa. La falta de documentos de identidad ha implicado no poseer un certificado o reducir las posibilidades reales de obtener un empleo formal. Aún así, una de las motivaciones principales para recuperar documentos es conseguir un mejor empleo u obtener uno e ir a la escuela o continuar con los estudios.

“No me decían como tramitar documentos por vivir en la calle”

Ricardo G. 37 años.
4 de septiembre de 2017

2. Obstáculos y motivaciones

Ante la pregunta explícita sobre la importancia de la posesión de documentos de identidad, es de destacar que la totalidad de los encuestados expresaron considerarlos importantes, sin embargo, distintos y numerosos son los obstáculos que las y los miembros de las poblaciones callejeras enfrentan en el proceso de obtención o recuperación de su identidad legal.

En principio, ante la escasa oferta de servicios y campañas específicas destinadas a miembros de las poblaciones callejeras, cuatro de cada diez personas no saben cómo obtener o recuperar sus documentos. Esta cifra es consistente con la experiencia en oficinas gubernamentales, pues 51% de los encuestados han realizado algún trámite durante su vida en calle, frente a 49% que no lo han hecho. La mayoría de los miembros de las poblaciones

callejeras se han informado o lo harían a través de organizaciones o asociaciones civiles (32) o familiares, amigos o compañeros de grupo (20); son muy pocos quienes manifiestan conocer del proceso a partir de campañas gubernamentales (16) o por medio de la información brindada en oficinas del registro civil o el INE (10), el resto dicen saber por su propia experiencia (7), por su búsqueda en fuentes de internet (6), o a partir de alguna casa-hogar (1), aunque algunos también dicen no saber dónde o cómo informarse (8), (Ver *gráfica 43*).

Gráfica 43.
Fuentes de información



Es probable que la renuencia a informarse en las oficinas o con los actores gubernamentales sea la manifestación de un hecho normalizado e invisibilizado que forma parte de la trayectoria cotidiana de las poblaciones callejeras: las experiencias de discriminación y maltrato de las que son objeto y sujeto, tanto por autoridades como por servidores públicos y población general. Por lo que, en muchos casos, la población de calle prefiere no acudir a servicios de atención debido a sus experiencias previas.

En contraste con las dos de cada diez personas de la población general que refieren haber sido discriminados en la Ciudad de México, en la población callejera encuestada ocho de cada diez denunciaron haber sido discriminados o agredidos por servidores públicos, preponderantemente policías (Ver *gráfica 44*).



Ocho de cada diez

miembros de la población callejera encuestada han sido agredidos o por discriminados por servidores públicos*



Dos de cada diez

personas encuestadas afirman haber sido víctimas de discriminación**

Gráfica 44.
Discriminación comparada

Estas experiencias fueron sistematizadas a partir de diez variables que comprenden: la agresión policiaca (desde la verbal hasta la sexual, pasando comúnmente por la física), las detenciones injustificadas, las prácticas de extorsión y la acciones de limpieza social; el trato discriminatorio por parte de funcionarios (personal médico, policías o funcionarios de oficinas); la discriminación de transeúntes y vecinos; la negación de acceso a servicios y el ejercicio de derechos como salud, justicia o educación; o la separación familiar. Mujeres y hombres de distintas edades expusieron haber sido agredidas principalmente por agentes de seguridad y funcionarios distintos. Para consultar estos resultados puedes revisar las respuestas abiertas de la encuesta aplicada, pero a continuación se exponen algunos testimonios (Ver *gráfica 45*).

Al preguntar a los encuestados si alguna vez se habían sentido agredidos o discriminados por algún servidor público, aproximadamente, siete de cada diez (67%) contestaron afirmativamente. A este respecto, las agresiones policiacas fueron las experiencias más recurrentes (32) entre los miembros de las poblaciones callejeras, mismas que se diferenciaron por gravedad, pero frecuentemente se trataron de agresiones físicas, incurriendo incluso en abuso sexual y violación.

Gráfica 45.
Experiencias de discriminación y agresión



Agresión policiaca

En los numerosos testimonios se observa que la población callejera es objeto de diferentes tipos de maltrato y violencia. *“Luego estoy ahí (en calle) y, a veces, los policías me pegan. Cuando no me dejo, se dejan varios”*, Gerardo R., 25 años. En algunos casos éste ocurre en forma de ofensas, golpes y tratos degradantes, pero aumenta hasta agresiones sexuales y las amenazas de muerte. *“(Sufrí) violación sexual por dos servidores públicos (policías del sector) de la delegación Cuauhtémoc”*, Luis Antonio, 29 años. Ejemplo de esto son los testimonios de María M., 26 años: *“Cuando trabajo, los policías nos desalojan a golpes. Cuando sufres de abusos, por ser población de calle no toman en cuenta el abuso y no le dan importancia o dicen que serás encarcelado por buscar y provocar”*; y Guadalupe E., 40 años: *“La policía me ha agredido físicamente y con amenazas de muerte”*.

Asimismo, en las declaraciones de los encuestados, se puede observar que la población callejera se percibe como privada de derechos por parte de la policía: *“He vivido la represión del sistema. Cuando hay operativo “rastrillo”⁴⁰, (los policías) nos atacan, nos golpean, nos humillan, nos niegan nuestros derechos”*, Ricardo Rogelio P., 31 años. Las agresiones policiacas son referidas de forma enlazada con diversas acciones de limpieza social que, si bien, se encuentran denunciadas e incluso combatidas a través de recomendaciones, programas y esfuerzos como el *Protocolo Interinstitucional*, siguen sin ser atendidas como estándares de cumplimiento de derechos humanos.

Limpieza social

Con base en la recomendación 23/2009 de la CDHDF, la limpieza social se refiere al retiro de personas *non gratas* de la vía pública, sin que medie justificación legal alguna, como recuerda Emmanuel, 39 años: *“Estaba dormido en calle y los policías nos levantaron a las 5 de la mañana con agua fría y nos llevaron a la*

40 La implementación de este operativo tiene el objetivo de inhibir el consumo de bebidas alcohólicas o el consumo de drogas y sustancias tóxicas en la vía pública. Secretaría de Seguridad Ciudadana (2019), “Operativos”. Disponible en: [<http://www.ssp.df.gob.mx/operativos.html>], consultado el 20 de marzo de 2019.

“La policía no debería meter cosas para encerrarnos. Nos meten drogas y nos acusan de cosas que no hicimos”

Adriana, 47 años. 12 de octubre de 2017

delegación”. En el caso de las poblaciones callejeras, esta práctica ha prevalecido al menos, durante la última década.

A pesar de las dispuesto en el *Protocolo Interinstitucional*, la condición de vida en la calle ha sido argumentada como causal para que cuerpos policíacos “retiren” a miembros de las poblaciones callejeras “a petición de la ciudadanía”, de modo que: “*Los policías llegaron al grupo, y con agresión, tiraron todas las casas*”, Josué Israel, 34 años. Si bien, desde la emisión de la recomendación ha transcurrido una década, abusos por parte de autoridades y cuerpos policíacos siguen presentes. En el cotidiano de quienes viven en calle es común ser privados de sus pertenencias, desplazados de los lugares donde duermen, maltratados y amedrentados por parte de servidores públicos: “*Cuando nos desalojaban lo hacían con violencia, tiraban nuestras casas. No nos respetaban, siempre nos humillaban*”, Ricardo R., 25 años.

Detención injustificada y extorsión

Junto con el “retiro” de la vía pública, la detención injustificada y la extorsión continúan como prácticas que buscan atemorizar y desplazar a la población. “*Luego sólo te llevan con pretextos. La gente se intenta meter, pero sólo te agarran para sacarte dinero*”, Guillermo R., 22 años. Tanto la integridad física, mental y emocional de la población en calle como su permanencia en espacios que consideran seguros son menoscabadas por parte de quienes debieran brindarles seguridad. “*En las madrugadas, nos llegan a levantar déspotamente y acusan de hacer cosas indebidas en la vía pública*”, Romero T., 45 años.

Además de los golpes, las humillaciones y la violencia sexual de la que son objeto, la población callejera señala que son extorsionados por parte de la policía, son detenidos o “levantados” para sacarles dinero, o ahuyentarlos de su lugar de pernocta o socialización, como relatan Roberto A., 40 años: “*Muchas veces, cuando trabajaba en la central de abastos, los policías me levantaban por tener cicatrices en la cara, me decían que me veía sospechoso*” y Martín M., 50 años: “*En la central, los policías me agarraron y llevaron a la comandancia. Si traes dinero, te lo sacan, y si no te dejan ahí un rato*”.

Discriminación de servidores públicos: acceso a servicios de salud, educación y justicia

Después de las agresiones policíacas, la discriminación por parte de funcionarios públicos es una de las experiencias de maltrato más recurrente entre miembros de las poblaciones callejeras. “*Cuando estaba embarazada, y en situación de calle, fui a que me revisaran, pero una enfermera no quiso. Al pedir una ambulancia nadie nos quiere llevar*”, Ruth O., 35 años. Ésta puede ser experimentada como obstaculización en el ejercicio de derechos o su franca negación: “*En el (hospital) Rubén Leñero no te quieren atender por ser de la calle*”, Jerónimo Alfredo M., 25 años; y “*Estando herido quise hacer una denuncia y me hicieron ir de un MP a otro y no se hizo nada en contra de mi agresor*”, José Jorge F., 63 años.

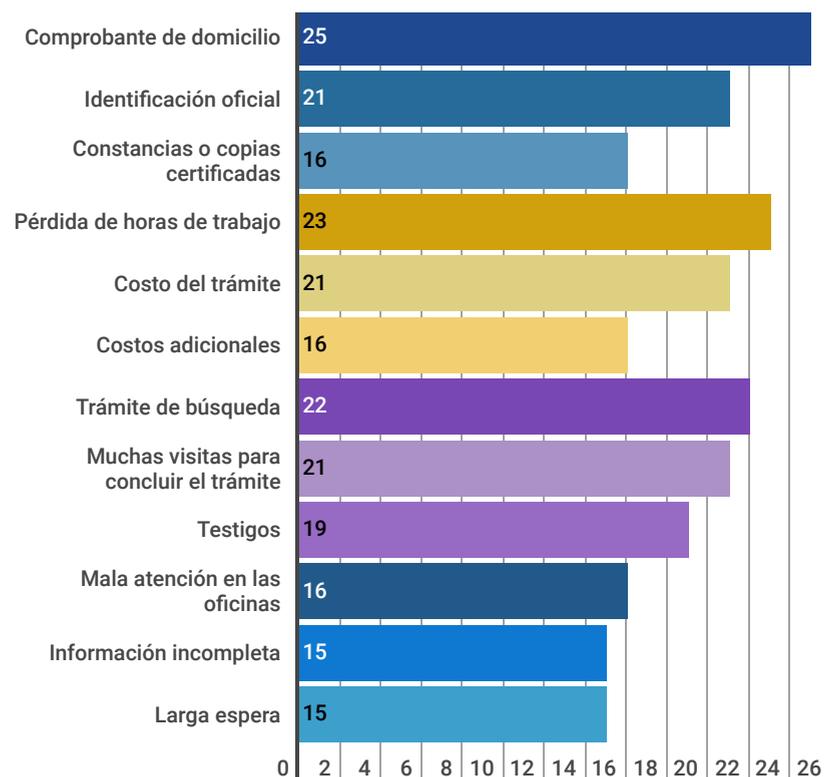
Resultado de esta discriminación sistemática, la población callejera enfrenta la negación de servicios, tránsito, acceso a espacios públicos, maltrato, obstrucción en la garantía de derechos, entre otros, como se puede advertir en distintas experiencias: “*Fui discriminada al ir por mi acta (de nacimiento). Nos dijeron que no porque venía de calle y nos pidieron más cosas, aumentaron el precio y tardó más. Me miraron feo y me sentaron en otro lugar*”, María Luisa G., 29 años; y “*Todos (policías, médicos, funcionarios) nos maltratan, nos humillan*”, Víctor L., 38 años. A los obstáculos derivados de las experiencias de discriminación, así como la percepción negativa en contra de servidores públicos y autoridades, se suman aquellas trabas antes mencionadas, que se relacionan con las limitantes económicas, documentales y procedimentales.

Como se puede observar, los **obstáculos documentales** fueron algunos de los más mencionados con 26% del total, ya que la falta de un comprobante de domicilio (25), junto con la carencia de una identificación oficial (21) y la solicitud de constancias extraordinarias (16) ocuparon un lugar preponderante entre las 227 menciones. De forma similar, los **obstáculos económicos** derivados del costo de los trámites (21) y el pago de búsquedas de información (22), en el caso del registro civil, o los costos adicionales por el pago de otros documentos solicitados (16), así como la pérdida de horas laborables (23), posicionaron a los obstáculos económicos en uno de los obstáculos más frecuentes (36%). Por

último, pero no menos importante, **los obstáculos procedimentales** relacionados con la larga espera (15), las numerosas visitas necesarias para concluir el trámite (21), la solicitud de testigos (19), la mala atención (16) y la información incompleta (15) colocaron a los límites procedimentales como el conjunto de obstáculos con más menciones, 38%, (Ver *gráfica 46*).

No obstante, muchas de las trabas detectadas convergen en algunos casos y se encuentren ausentes en otros tantos, de tal forma que la falta de información, las experiencias previas de discriminación y maltrato, junto con la falta de documentos o la precariedad económica son elementos que obstaculizan la conclusión de un proceso en el que debería garantizarse la gratuidad, la inmediatez y la universalidad. Para algunas de las entrevistadas, por ejemplo, las razones por las que demoraron en realizar el proceso de registro de nacimiento de sus hijos se debieron a la falta de ingresos e información, así como a las experiencias negativas de los procesos de atención.

Gráfica 46.
Obstáculos principales



Pasaron los primeros meses y fue ya: “es que, si vas, te van a multar güey; te van a regañar”. Y ya después pasando los años: “no güey, es que, si vas, te las van hasta a quitar güey”. Pero si fue de miedo, a “te la van a quitar”. Y todavía cuando fui apenas a registrarlas, yo si iba con miedo, dije: “no, ¿qué tal si me las quitan?”, y aparte, “¿qué tal si no me alcanza para registrarlas, porque hablan acerca de una multa?”. Susana, 30 años, [3 de febrero de 2017].

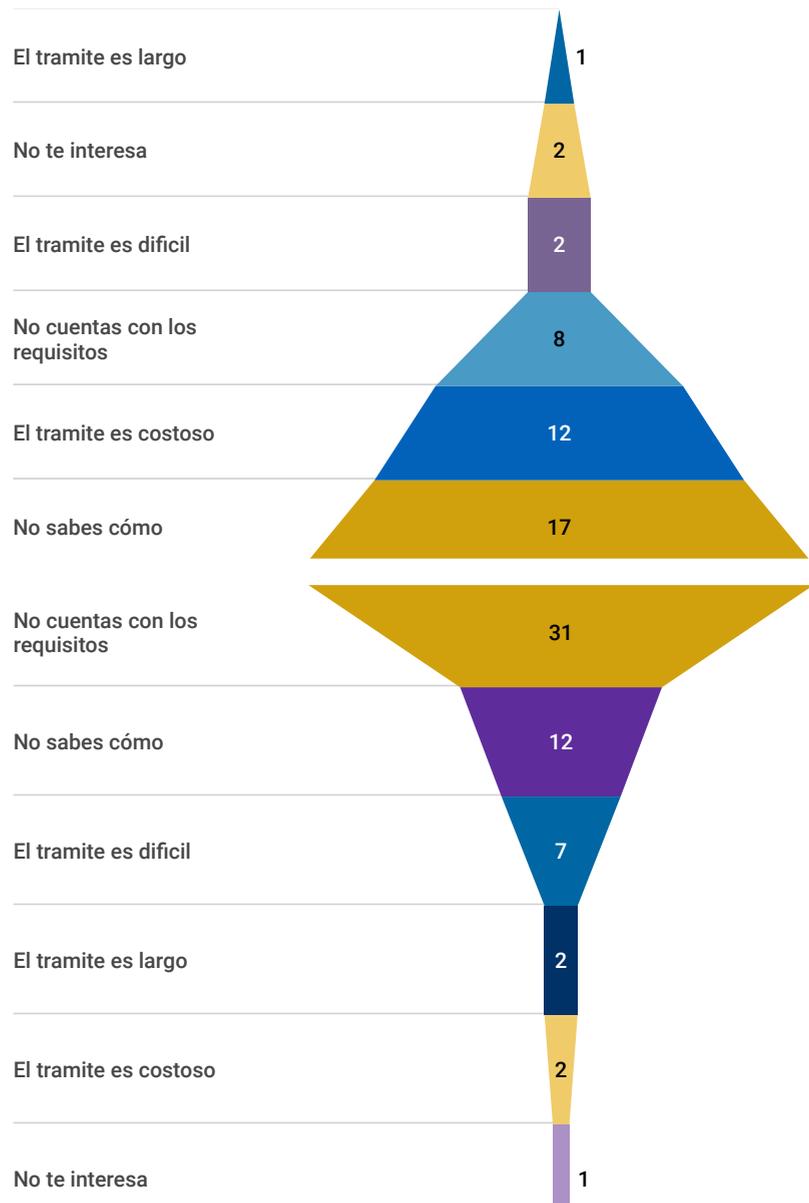
Esta conjunción de razones para demorar la obtención o recuperación de documentos de identidad por parte de miembros de las poblaciones callejeras fue explorada en dos variantes del proceso: en aquellos que no contaban con documentos se les cuestionó por qué no realizaban el trámite (ver pregunta 22.1), obteniendo respuestas diferenciadas por tipo de documento (Ver *gráficas 47 y 48* en la página siguiente).

Así como las similitudes, las diferencias para emprender los dos trámites son notables. Para ambos documentos, pocos son los casos de quienes no se encuentran interesados (una persona en el caso de la INE y dos en el caso del acta de nacimiento) o que el tiempo que dure éste los desincentive. Las principales razones se enciernen alrededor de los obstáculos del trámite. Por ejemplo, no es casualidad que en el acta de nacimiento el motivo para no tramitarlo sea el no saber cómo hacerlo (17), pues los variados requisitos y la falta de información cercana a este grupo poblacional obstaculiza la aproximación al proceso. Sin embargo, una vez sabido, el costo del trámite (12) junto con la carencia de los requisitos (8) son los obstáculos para desistir.

Por su parte, en el trámite de la credencial de elector, la principal causa que inhibe el proceso es saber que no se cuenta con los requisitos (31 de 42 personas, 75%). Esto pone en evidencia que, si bien, la información es accesible, no lo es igual el cumplimiento de los tres documentos solicitados: acta de nacimiento, identificación o testigos con credencial de elector y comprobante de domicilio⁴¹. Quizás sea por eso que aún así, al menos siete per-

41 Respecto al comprobante de domicilio, existe un proceso supletorio para garantizar la obtención sin éste; sin embargo, la opacidad del proceso, así como la falta de difusión han derivado en su nula implementación, por lo que éste tópico será analizado en el apartado de recomendaciones.

Gráfica 47.
Motivos para no tramitar el acta de nacimiento



Gráfica 48.
Motivos para no tramitar la credencial de elector

sonas consideren que el trámite es difícil, aunque aún un alto porcentaje (alrededor de 25%) observe que carece de la información para saber cómo realizarlo.

Otras circunstancias se observan al analizar las respuestas abiertas de aquellos que durante el último año habían emprendido alguno de estos procesos. Pues, al preguntarles ¿por qué razón no habías decidido tramitarlos anteriormente? (ver pregunta H), las respuestas dieron lugar a variadas categorías (Ver *gráfica 49*).

Gráfica 49.
¿Por qué no tramitaste tus documentos antes?



Variaciones desde la falta de interés o la percepción de su inutilidad se enfrentaron con la necesidad de realizar diversos trámites o acceder a servicios: querer registrar a los propios hijos, ir a un centro de salud o buscar un empleo. En esa confrontación, distintas experiencias convergieron en la falta de información o la carencia de recursos económicos y documentales para realizar el trámite de obtención o recuperación de documentos. Así, las causas de la indocumentación relativa y absoluta se entremezclan en diversas experiencias.

Hay quienes, como Noe (30 años), se encontraron de pronto sin nada: “porque contaba con todos mis papeles, pero me robaron la mochila”; o quien, como David M. (37 años) no los había requerido anteriormente, pues “no estaba en el D.F., sino en Nuevo Laredo y no los había necesitado”; pero también hay experiencias de aquellos como Miguel Ángel G. (74 años), que después de una vida en calle, ha encontrado una y otra vez obstáculos tan llanos como palpables: “la falta de dinero e información”; o quien como Sergio Arturo T. (23 años) que se dio cuenta de su utilidad: “por despapaye, te vale todo... hasta que empiezas a ver las cosas que necesitas, fua ahí cuando me decidí totalmente”, e incluso Isabel R., (24 años) que “pensaba que no los necesitaba hasta ir al centro de Salud y (ver que) no querían atenderme”.

Siendo así, dejando a un lado la aparente falta de interés o la percepción de futilidad, las cuales se derrumban en la precariedad de lo cotidiano, la falta de información, dinero, requisitos documentales, e incluso, experiencias previas de agresión y discriminación, se entrecruzan para haber desestimado realizar el trámite. De la mitad (51%) de los encuestados que habían realizado un trámite durante el último año para recuperar u obtener sus documentos hubo varias personas quienes, como Tito L., (56 años) o Romeo T. (45 años) no lo habían hecho antes “por falta de dinero”, pero también algunos que no reunían los requisitos necesarios como Zamir (41 años) quien no podía recuperar su credencial de elector “por la falta de testigos y comprobante de domicilio”, o Ruth (35 años) quien tuvo que obtener una credencial para recuperar su identificación oficial: “Perdí mis documentos por un desalojo en (calle) Artículo (123) y para sacarlos tuve que tramitar primero el INEA para una credencial”.

Es interesante mencionar cómo, en muchos casos, la población en calle recurre a trámites alternativos para garantizar su identidad legal, a través de la obtención de credenciales no oficiales otorgadas por el INEA o Correos de México, que expide una cartilla de identidad postal. En ambos casos se trata de trámites sencillos al solicitar de menores requisitos⁴². Parece que este tipo de identificaciones son socorridas por la población por su accesibilidad y la claridad en los requisitos para obtenerlas. Por el contrario, en los casos del acta de nacimiento o la credencial de elector, en muchos casos, las razones interpuestas para no haber intentado obtenerlas es la mezcla entre la desinformación, la asunción de la discriminación y el incumplimiento de requisitos. Por ello María M. (26 años) sostiene que no lo había hecho antes pues “no sabía dónde y cómo. Me sentía insegura por la discriminación y porque no tenía quien me acompañara”, o Marcos Fabián N. (38

42 En el caso del INEA, éste requiere copia del acta de nacimiento y CURP, mientras que Correos Mexicanos solicita también el acta de nacimiento, más comprobante de domicilio y fotografías. Información disponible en Correos de México, “Cartilla de Identidad Postal”: [<https://www.gob.mx/tramites/ficha/cartilla-de-identidad-postal-para-ciudadanos-mexicanos/SEPOMEX6037>], consultado el 15 de enero de 2019; y Secretaría de Educación Pública, “¿Cómo concluir mis estudios?”, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos Mayores: [<http://www.inea.gob.mx/index.php/educacionabc/edadultprimsecbc/eadulprimconcluirbc/eduadprimfaqcon.html>], consultado el 15 de enero de 2019.

años) afirma que lo ha intentado, “pero hay mucha información incompleta”, también Gabriel C. (35 años) “por los comentarios y discriminación que recibía: porque uno ‘de la calle’ para qué quería recibir esos documentos importantes”.

Si sumamos estas trabas, es de entender que quienes no saben cómo o donde realizar el trámite, no cumplen con los requisitos y son conscientes de la discriminación de la que son objeto, necesiten de acompañamiento para realzar estos procesos. En algunos casos, encuestados como Berenice y Hugo, necesitaron ayuda al carecer de información clave como el lugar o la fecha exacta de nacimiento, ya que: “Yo no sabía dónde vivía mi mamá” (27 años) o “No me sabía bien mi fecha de nacimiento” (19 años). En estos ejemplos, es notorio que la intervención de actores como organizaciones de la sociedad civil o instituciones gubernamentales resultó fundamental, por eso personas como Jerónimo Alfredo M. (35 años) afirma que no había podido recuperarlos “porque no conocía a El Caracol o alguna otra institución para hacerlo”.

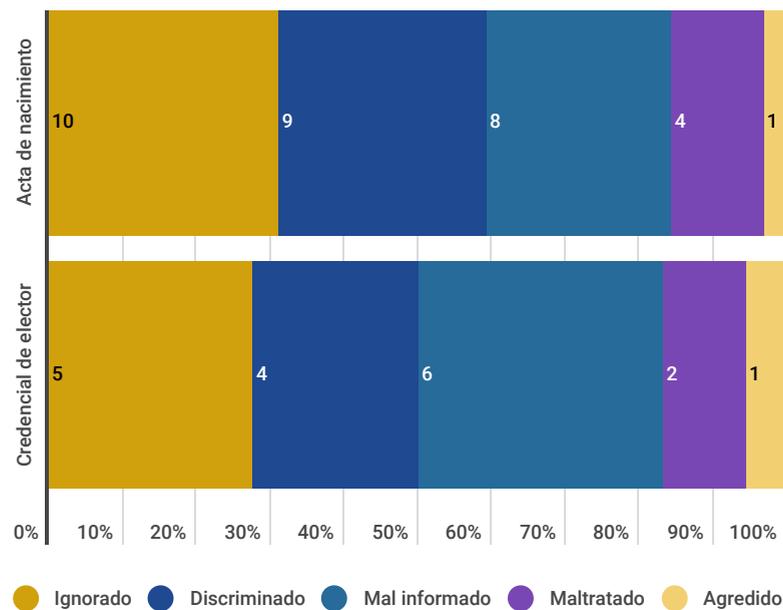
En este sentido, de las 51 personas que han intentado recuperar u obtener documentos de identidad durante el último año, al menos 47 afirmaron haber recibido algún tipo de ayuda o asistencia para tramitar su acta de nacimiento y 35 fueron asistidos con el proceso de obtención de la credencial de elector (Ver *gráfica 50*). Aún así, no pocos de ellos dan cuenta de experiencias negativas durante el proceso que van desde haber sido ignorados hasta agredidos.

Siete de cada diez personas (68%) que tramitaron su acta de nacimiento fueron ignorados, discriminados, mal informados, maltratados o, en menor medida, agredidos. Por su parte, uno de cada dos (51%) de quienes tramitaron su credencial tuvieron percepciones similares. En general, las principales molestias de las personas en calle que tramitaron ambos documentos fue el sentirse mal in-

Gráfica 50.
Asistencia en trámites



Gráfica 51.
Experiencia en el proceso



“No sabía dónde y cómo. Me sentía insegura por la discriminación y porque no tenía quien me acompañara”

Monserrat, 26 años.
26 de agosto de 2017

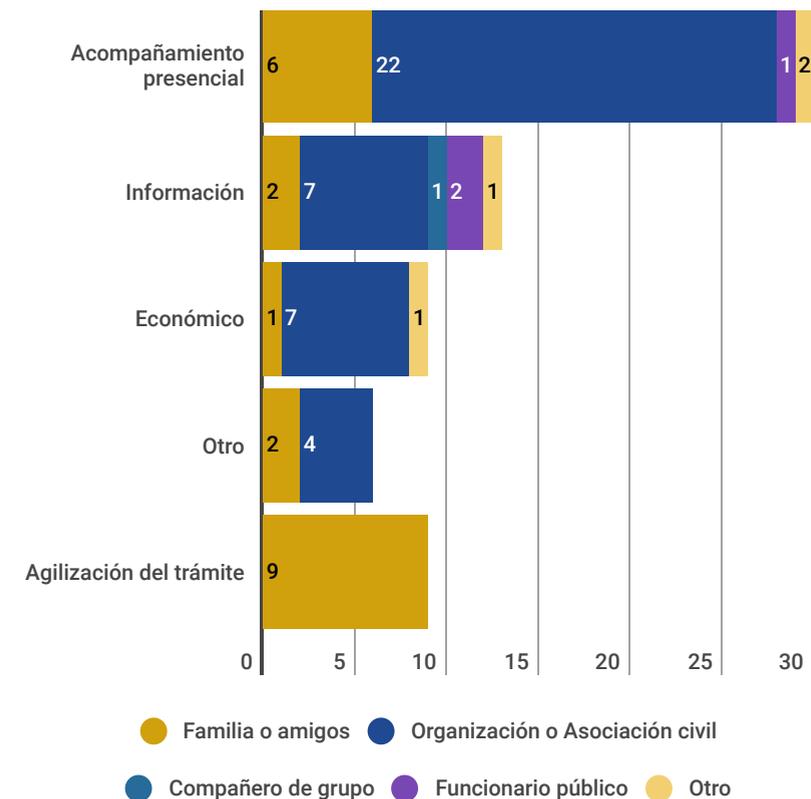
formadas, ignoradas y discriminadas. Las diferencias fundamentales en ambos procesos son que en el acta de nacimiento la queja más frecuente es haber sido ignorados mientras que en el trámite de la credencial de elector es ser mal informados (Ver *gráfica 51*).

Es por lo que muchas de las personas que tramitan sus documentos de identidad buscan la asistencia de diversos actores como familiares o amigos fuera de calle, organizaciones de la sociedad civil, compañeros de calle o funcionarios públicos. En este sentido, no sorprende que los principales apoyos para la población en calle sean los miembros de las OSC (58%) y la familia o amigos (30%), muy por encima de los funcionarios públicos (4%).

A diferencia de estos últimos, los testimonios exponen la búsqueda de orientación y apoyo en organizaciones y amigos mientras que la solicitud de información en oficinas gubernamentales es rechazada. Incluso en algunas menciones las experiencias describen actos de corrupción, extorsión o amenazas, por parte de funcionarios, al llevar a cabo el registro extemporáneo.

Por su parte, el tipo de acompañamiento que usualmente buscan es el presencial, siendo acompañados durante la realización del proceso (46%), seguido de la provisión de información (19%), el apoyo económico (13%) o la agilización del proceso a partir de su intervención (13%), (Ver *gráfica 52*).

Gráfica 52.
Tipo de acompañamiento



Como se puede observar, con base en los testimonios recabados, una alta proporción de la población encuestada que habita en calle refiere apoyarse por miembros de las organizaciones de la sociedad civil, de forma mayoritaria; seguidas por el acompañamiento que reciben de familiares y amigos fuera de calle, cuando se trata de realizar trámites de obtención o recuperación de documentos. A pesar de la existencia de áreas específicas como la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social, que “brinda asesoría jurídica a las personas que se encuentran en situación de calle” para gestionar la obtención de su acta de nacimiento y CURP, ésta no fue referida en los testimonios de la población, aunque sí fue evidente la percepción negativa que prevalece sobre servidores públicos, destacando las experiencias de maltrato y agresión por parte de policías.

Dichas experiencias se entretajan con los obstáculos comunes que la población en calle enfrenta para obtener o recuperar sus documentos de identidad legal en los que despuntan la falta de información y el no contar con los requisitos (económicos y do-

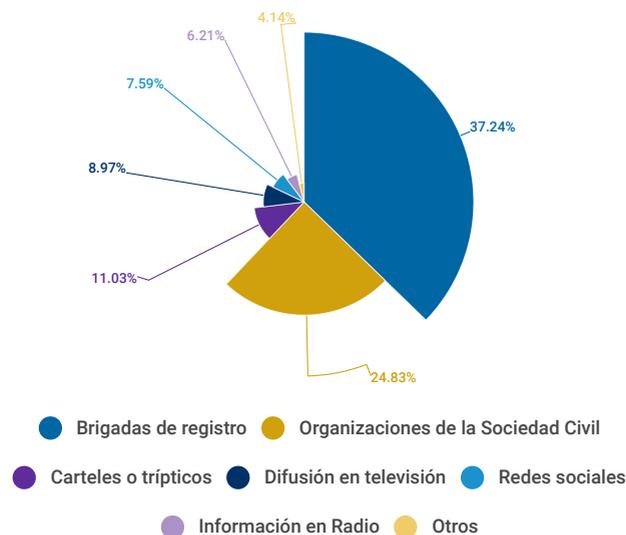
“[...] después de todo el trámite me dijo: ‘Este..., si gustas dejarnos cualquier moneda que tú quieras, porque nosotros te ayudamos a hacer el trámite más rápido y no tuviste que dar tanta vuelta [pero nada más que no se enteré el juez]’. ¡Y me estaba pidiendo que yo le dejara dinero!”

Diana, 27 años. 3 de febrero de 2017

cumentales). Por ello fue que se les preguntó ¿cómo les sería más fácil y accesible informarse de programas, apoyos o políticas que beneficien a la población que vive en la calle?, distribuyéndose de la siguiente manera.

Gran parte de la población encuestada sugirió la implementación de brigadas en calle que promuevan el registro (37%), seguido por el enlace a través de organizaciones de la sociedad civil (25%) y la divulgación de información en carteles o folletos (11%) en puntos de encuentro en calle. En mucha menor medida, también se mencionaron como opciones las redes sociales (8%), junto con campañas en radio (6%) y televisión (9%). Sería importante combinar estos esfuerzos en la difusión de información que contribuya a su atención (Ver *gráfica 53*). Esta sería una de las acciones que promoverían la sensibilización y el autocuidado por parte de los propios miembros de la población.

Gráfica 53. Cómo informarse



3. Identidad legal y otros derechos

Aunque los obstáculos que enfrentan las y los miembros de las poblaciones callejeras han sido el eje de esta investigación, un elemento que ha transversalizado el análisis es cómo el ejercicio de distintos derechos se encuentra vinculado de forma directa e inobjetable con la garantía de la identidad legal. A partir de los datos recolectados, fueron seleccionadas cuatro preguntas, dos abiertas (respuestas espontáneas) y dos cerradas (de opción múltiple) con el objetivo de indagar la percepción de la población en torno a la identidad legal. Los aspectos que se abordaron fueron la importancia de ésta, las motivaciones que promovieron realizan el proceso de recuperación u obtención de documentos, si experimentaron la negación de algún derecho debido a la carencia de documentos y cómo su posesión ha significado o significaría un parteaguas en sus vidas.

Tabla 19. Percepciones sobre la identidad

Fuente: Preguntas 18.1, 22.2, 23 y 27 del instrumento: *Identidad legal de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México*

Importancia	Motivación	Negación de derechos	Parteaguas
¿Consideras importante tener documentos de identidad? ¿Por qué?	Te voy a dar algunas opciones y tú me dices si alguna de éstas fue razón para tramitar tus documentos.	Dime si alguno de los siguientes aspectos (derechos) te fueron negados por no tener papeles.	Para ti, ¿cuál sería la diferencia entre tener o no documentos de identidad?

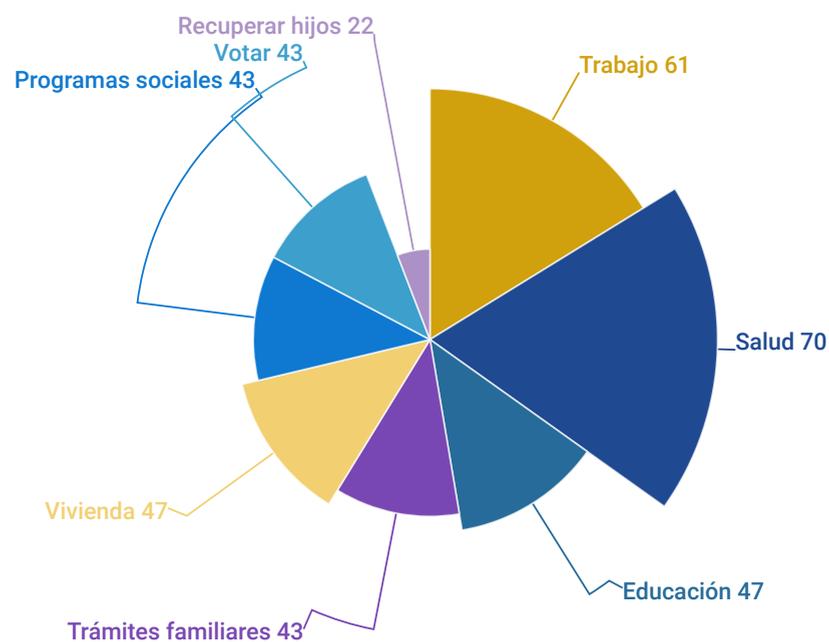
En principio, resulta importante mencionar que la totalidad de las personas encuestadas refirieron la importancia de contar con documentos de identidad legal (Ver *gráfica 54*). Este dato no es menor si se considera que el acceso a muchos otros servicios y derechos suele ser relativizado o menospreciado por muchos miembros de la población. En cambio, en este caso, no hubo quién objetara su importancia y explicara sus razones. Otro hallazgo relevante en esta indagación ha sido la distinción entre las preguntas cerradas y abiertas que, si bien convergen en algunos tópicos, dan luz respecto a la vinculación entre la posesión de documentos y la autopercepción y concepción frente al resto de la sociedad. Esta y otras reflexiones serán por tanto abordadas a continuación.

Gráfica 54. Importancia



Asimismo, es importante decir que existieron diferencias significativas entre las preguntas abiertas y cerradas. La espontaneidad de las primeras permitió dar cuenta de nuevos elementos no contemplados en las opciones sugeridas que se establecieron previamente a partir de los grupos focales con miembros de la población en calle. Por su parte, las preguntas cerradas mostraron la consistencia en la relevancia de derechos como motivación para obtener documentos a partir de experiencias previas de negación de derechos.

Aunque existen variaciones considerables, dependiendo de variables como la edad o el género, de forma general se observa que las motivaciones más recurrentes en la recuperación u obtención de documentos de identidad para los encuestados fueron: poder recibir atención médica, con 70 menciones y conseguir un mejor empleo, con 61. Después de éstas, la renta de espacios de vivienda e ir a la escuela o continuar estudios fueron indicados en 47 ocasiones, cada una. El registro de hijos, la realización de trámites familiares, recibir el beneficio de programas sociales, y poder votar, fueron señalados 43 veces, respectivamente (Ver *gráfica 55*).



Gráfica 55.
Motivaciones para tener documentos

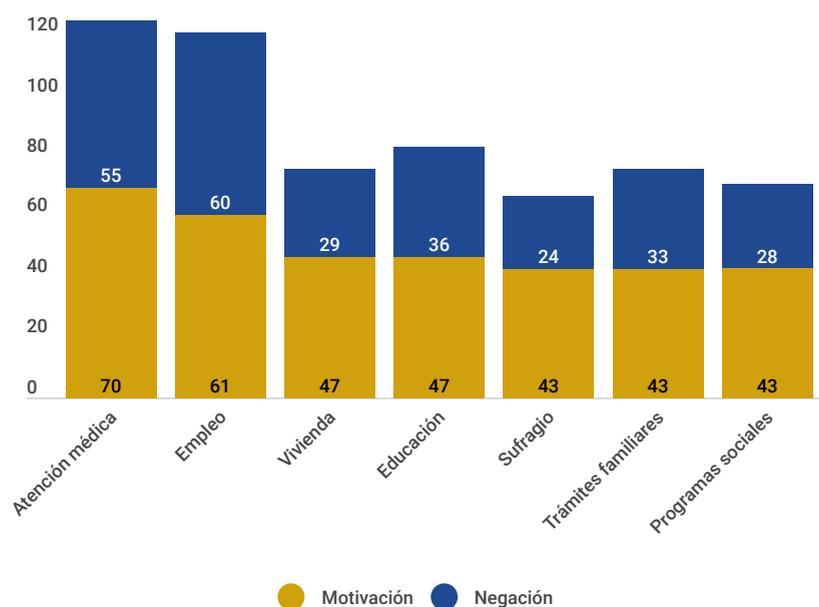
De forma consistente con estos resultados, la salud y el trabajo fueron los derechos que, a partir de la carencia de documentos de identidad, mayor negación tuvieron. Es de notar que, con base en la Encuesta sobre Discriminación en la CDMX [EDIS 2017] realizada por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), en esta entidad la educación (18.5%), la vivienda (15.6%), la salud (11.8%) y el trabajo (8.3%) se encuentren entre los siete principales derechos para la población capitalina y, a la vez, sean algunos de los derechos más violentados para las poblaciones callejeras. Aunque en esa misma encuesta ocho de cada diez (81.4%) habitantes de la Ciudad de México afirmaron que existe discriminación hacia la población que vive en la calle, este grupo se encuentra en el lugar 17 de los identificados como más discriminados⁴³.

Como ya se mencionó, las preguntas cerradas acerca de las motivaciones para poseer documentos de identidad y las experiencias previas de negación de derechos obtuvieron resultados consistentes en las menciones señaladas. Es decir, la atención médica o salud, fue señalada por 70 encuestados como una razón para tramitar sus documentos y, asimismo, fue referida en 55 casos como uno de los derechos negados previamente a falta de documentos. De forma similar ocurrió con el derecho al trabajo que fue señalada 60 y 61 ocasiones (Ver *gráfica 56* en la siguiente página).

Como se puede observar, el derecho a la salud, al trabajo, a una vivienda, a la educación, al voto y el acceso a servicios fueron algunos de los mencionados como causa del origen de trámites de obtención de documentos de identidad. En este sentido, estos derechos fueron a su vez señalados como los que les han sido negados al carecer de dichos documentos. De esta forma la identidad legal se vincula con el ejercicio de distintos derechos humanos, como la llave de acceso para su ejercicio y garantía.

43 Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (2017), *Segunda Encuesta sobre Discriminación en la CDMX (EDIS 2017)*, junio de 2017. Disponible en: [<https://copred.cdmx.gob.mx/publicaciones/edis-2017>], consultado el 20 de noviembre de 2018.

Gráfica 56.
Derechos negados y motivación de proceso



Por su parte, las preguntas abiertas que exploraron la importancia de la identidad legal fueron sistematizadas a partir de los derechos y servicios establecidos previamente, pero también descubrieron categorías que no habían sido contempladas y que refrendaron la importancia de este derecho en relación con su componente social. Por ello, las respuestas fueron clasificadas a partir de las frecuencias obtenidas en las siguientes temáticas (Ver *tabla 20*):

La identidad legal, hasta ahora explorada en el marco del ejercicio de derechos fue además analizada a la luz del reconocimiento social. Fue así como las categorías de medio de identificación, valoración social e incertidumbre social consolidaron la relevancia de los documentos de identidad para los integrantes de las poblaciones callejeras, como un medio de reconocimiento, propio y ante la sociedad. Para los miembros de las poblaciones callejeras es necesario reconocerse y ser reconocidos como ciudadanos e integrantes de la sociedad y, a la vez, es notable la inquietud de que los demás los reconozcan de esa manera.

En términos generales, el empleo como ejercicio de derecho y como medio para mejorar las condiciones de vida, fue el tema con más menciones (197), siendo considerado como la principal

Categoría	¿Consideras importante tener documentos de identidad? ¿Por qué?	Te voy a dar algunas opciones y tú me dices si alguna de éstas fue razón para tramitar tus documentos.	Dime si alguno de los siguientes aspectos (derechos) te fueron negados por no tener papeles.	Para ti, ¿cuál sería la diferencia entre tener o no documentos de identidad?
Atención médica	5	70	55	8
Empleo	42	61	60	34
Acceso a trámites y garantía de derechos	—	43	28	16
Ejercer ciudadanía	6	43	24	5
Vivienda	—	47	29	4
Educación	5	47	36	2
Filiación	7	22	33	6
Medio de identificación	21	—	—	26
Valoración social	8	—	—	16
Muerte digna	5	—	—	3
Acceso a justicia y seguridad	8	—	—	3
Incertidumbre social	21	—	—	—

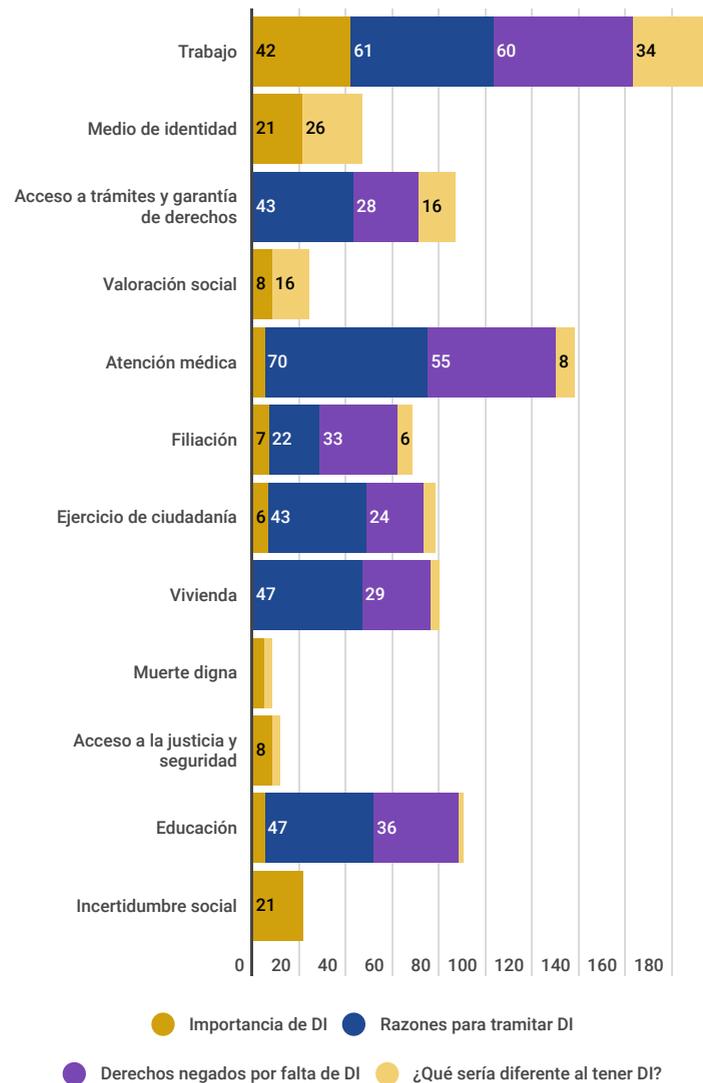
Tabla 20.
Importancia de la identidad

Fuente: Preguntas 18.1, 22.2, 23 y 27 del instrumento: *Identidad legal de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México*

motivación para tramitar documentos de identidad, y como un detonante de cambio en la vida personal; seguido por la atención médica (138) y la educación (90). Como se puede suponer, para ejercer a cabalidad estos derechos, resulta prioritario contar con documentos que acrediten la identidad; de otra manera, las personas están obligadas a optar por alternativas informales, o bien, que se ofrezcan a la vera de las instituciones del Estado –como evidencian los datos sobre ocupación, donde los encuestados refieren dedicarse a actividades informales.

Otro hallazgo es la importancia que tienen los documentos de identidad como llave de acceso a trámites y garantía de derechos (87), especialmente para ser beneficiarios de programas sociales. La vivienda (80), a pesar de que podría ser considerarlo como uno de los temas apremiantes de la población callejera, ocupa el rango medio de la valoración, y se vincula con la posibilidad de arrendar un espacio en los casos donde los ingresos de los encuestados son suficientes (Ver *gráfica 57*).

Una mención recurrente en las respuestas de los encuestados es la filiación (68), vinculada al derecho a vivir en familia y a poder realizar trámites registrales de hijos. En muchos casos, los encuestados refieren la importancia de contar con documentos para evitar la separación de las familias, o para comprobar que los menores de edad que los acompañan son sus hijos. Es decir, la comprobación de la patria potestad frente a las autoridades que tienen como atribución procurar el bienestar de la niñez. En este caso, garantizar la identidad como familias facilita el ejercicio de



Gráfica 57.
Cruce de derechos

“Hay muchas personas que me imagino empezaron como yo, sin documentos, intentando tener un empleo pero al no conseguirlo, te dedicas al viaje y te olvidas del empleo o cualquier otra oportunidad. Si tal vez desde el principio te ofrecieran un trabajo, tal vez no estarían aquí”

Juan, 37 años. 12 de octubre de 2017

otros tantos derechos para la niñez, la identidad, en principio; además, permite a niños y adultos participar en programas sociales que garanticen el derecho a la alimentación, la salud y la educación, por citar algunos.

Como ya se dijo, la población en calle tiene muy claro que los documentos de identidad los empoderan frente al colectivo, y gracias a ellos pueden ejercer la ciudadanía (78) de forma activa, tomando decisiones que afecten a la comunidad y caracterizándose como parte de ella, incluso refiriendo el reconocimiento de su nacionalidad. En este sentido, las categorías medio de identificación (47) y valoración social (24), refrendan la importancia de los documentos de identidad para los integrantes de la población callejera, como objeto de autoreconocimiento, demostración frente al otro y garantía de pertenencia.

Con menos menciones, pero como categorías novedosas encontramos la noción de incertidumbre social (21), el acceso a la justicia (11), y la muerte digna (8). Los encuestados consideran que poseer documentos de identidad representa un factor positivo cuando se trata de “resolver problemas” o enfrentar a las autoridades en asuntos civiles o penales, además de colocarlos en una situación favorable cuando se trata de dignificar la muerte de sus compañeros (Ver *gráfica 58* en la página siguiente).

Tomando en consideración los criterios del BID señalados en líneas anteriores, los datos recopilados para esta investigación son un claro ejemplo de la relación que guarda la indocumentación con el ejercicio de derechos. Se puede afirmar que para la población callejera sí representa un factor de vulnerabilidad sis-

Gráfica 58.

¿Consideras importante tener documentos de identidad? ¿Por qué?



temática la falta de documentos de identidad, tanto para el ejercicio de derechos civiles, sociales, económicos y culturales, como en su empoderamiento como ciudadanos y agentes activos de la toma de decisiones en su comunidad.

Es por ello que la identidad legal, en el caso particular de las y los miembros de las poblaciones callejeras intensifica su importancia al tratarse de: 1) el reconocimiento social, político y jurídico por parte del Estado; 2) la comprobación de la pertenencia a un conjunto social que le margina; 3) la auto adscripción a un grupo más amplio de la población; y 4) la exigencia de ser reconocidos como seres humanos y tratados como tales. Es un llamado a reconocer y garantizar la dignidad humana, más allá de su apariencia o circunstancias; a que las acciones dirigidas a este sector se fundamenten en el principio de igualdad y no en estigmas ni prejuicios; y a que la exclusión de la que son objeto no sea perenne.

El camino de Martha... (parte 5 de 5)

[...]

Después de más de tres meses de proceso, y una inversión de casi dos mil pesos, en abril del 2019, Martha finalmente obtuvo su acta de nacimiento. La emoción fue inmensa. No se trataba de un papel, con esa acta de nacimiento ahora podría acceder a otros derechos: tramitar su INE, registrar a su hijo, ingresar a la escuela, conseguir un empleo formal y afiliarse al seguro popular para atender su salud y la de su hijo. Actualmente, Martha cuenta con todos sus documentos de identidad, está por ingresar a la secundaria abierta y ha concluido el registro de su hijo quién también está en proceso de entrar a preescolar.

Con base en el relato de Alexia Moreno Domínguez [educadora de calle en El Caracol, A.C.].



Fotografía:
Mónica Martínez

V. Conclusiones

El principio de igualdad en el que se cimienta el sistema democrático actual constituye una obligación para los Estados, en virtud de éste, los gobiernos deben adoptar todas aquellas medidas necesarias y efectivas para garantizar la eliminación paulatina de factores y condicionantes que puedan propiciar el desarrollo de actos discriminatorios que atenten contra el goce y ejercicio de los derechos humanos. Siendo así, para que las poblaciones callejeras puedan vivir libres de estereotipos, prejuicios y violencia, resulta indispensable que las autoridades y la sociedad sean conscientes de la sistemática e histórica condición de desventaja en la que se encuentran, lo cual permita generar mecanismos de respeto y de inclusión que faciliten la construcción de una sociedad más equitativa y tolerante donde la diferencia no sea más un elemento de segregación y exclusión.

Con esta intención, esta investigación ha pretendido abonar en la visibilización del fenómeno de la población callejera en el país, y proporcionar elementos empíricos para la conceptualización, el diseño y la implementación de acciones gubernamentales que reconozcan y garanticen el ejercicio de sus derechos humanos, particularmente en relación con la identidad legal y la inclusión social de este sector de la población. Como ha quedado manifiesto, la obstaculización del derecho a la identidad legal, a través de procesos institucionales inadecuados y poco sensibles con la problemática del fenómeno de población callejera es una de las manifestaciones más tangibles de exclusión que experimentan niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres y adultos mayores que ven imposibilitado el reconocimiento y garantía de su identidad jurídica y, por tanto, el acceso a derechos como la salud, la educación, el trabajo, la seguridad, la vida en familia, el libre tránsito, el acceso a la justicia, la participación social y la muerte digna, entre muchos otros.

“- Para ti, ¿cuál sería la diferencia entre tener o no documentos de identidad?”
- Ser ciudadano o no serlo”

Lorena, 29 años. 4 de agosto de 2018

Con este fin, a continuación, se desarrollan algunos apuntes finales que abordan algunas de las problemáticas respecto a la identidad legal junto con una serie de recomendaciones orientadas a la garantía de este derecho, en términos generales; y en particular a la eliminación de los obstáculos que enfrentan las y los miembros de las poblaciones callejeras en el ejercicio de su identidad legal.

A. Problemáticas respecto a la identidad legal

Al considerar que la identidad legal es la garantía de acceso para el ejercicio de otros derechos, es necesario apuntalar que, asimismo, supone una obligación por parte del Estado de forma que su ausencia redunde en el desconocimiento poblacional y en la privación de la comprobación identidad de los miembros de la sociedad. A este respecto, destacan al menos dos cuestiones respecto a la identidad legal que se relacionan con la carencia de medios probatorios y mecanismos afines con las características de la población con mayor grado de exclusión social, y sus consecuencias en términos de registro poblacional e invisibilización institucional.

1. Subregistro poblacional

En México, la información generada sobre la dinámica demográfica es estimada a través de la combinación de diversas fuentes como sondeos poblacionales y de salud, estimaciones derivadas de esta información y datos recabados en las oficinas registrales. A partir de estos medios, las autoridades gubernamentales dan cuenta de las oscilaciones detectadas en factores naturales como la fecundidad, la mortalidad y la movilidad, fenómenos que afectan la renovación o reducción de la población. Éste es el caso del subregistro de nacimientos, el cual es calculado por medio del

análisis combinado de estadísticas vitales de natalidad del INEGI (actas de nacimiento); estimaciones de la CONAPO sobre el crecimiento poblacional (proyecciones a partir de censos de población y vivienda); y el contraste estadísticas vitales con el registro de certificados de nacimiento.

Las estadísticas vitales, insumo fundamental en este proceso, son conformadas con base en la información recopilada en las oficinas registrales de todo el país. Así, a partir del Subsistema de Información sobre Nacimientos (SINAC), generado por la Dirección General de Información en Salud, es posible concentrar la información captada por los certificados de nacimiento⁴⁴ y por registros administrativos contenidos en las actas emitidas por el registro civil. Su objetivo reside en la integración de información de los nacimientos ocurridos en el país, así como sus condiciones de nacimiento. No obstante, este esfuerzo, uno de los grandes retos que enfrenta el registro poblacional radica en la captación de datos de nacimientos ocurridos fuera de las unidades médicas.

Ante la ausencia de mecanismos o acciones que corrijan éste y otros desafíos, se carece de cifras fehacientes que den cuenta del fenómeno de subregistro poblacional que existe en el país. El mayor problema al respecto es que este subregistro recrudescer las condiciones de exclusión social grave al impedir que se generen estrategias adecuadas para disminuir los condicionantes de marginación y vulneración social. En el caso específico de México, uno de los cálculos más confiables fue el realizado con base en las respuestas a la pregunta 36 del *XII Censo de Población y Vivienda 2000*, del INEGI en la cual se explora el mes y año del último hijo nacido vivo de las mujeres de 12 años o más integrantes de cada hogar.

Con esta información fue posible aproximarse por vez primera al estudio del subregistro de nacimientos en el país, pues estos datos permitieron su comparación con los consignados en

las estadísticas vitales del mismo año. De este modo se obtuvo información nacional que contempló de forma censal la frecuencia de nacimientos ocurridos durante el año 1999, estimando que “el nivel de subregistro de nacimientos en las estadísticas vitales para el país en su conjunto fue de 33.78%” en ese año [González y Cárdenas, 2005]⁴⁵.

Por lo anterior, resulta cuestionable considerar las estimaciones realizadas por Unicef que en 2010 dan cuenta de una cobertura oportuna de registro de 93.4% a nivel nacional, la cual fue calculada con base en la aplicación del cuestionario ampliado en una muestra censal a hogares en 2009 [19]⁴⁶. Con tal metodología, en la *Encuesta Intercensal 2015*⁴⁷, se obtuvo que 97.9% de los habitantes declaró contar con acta de nacimiento o haber sido registrados. Así, de un total de 119,530,753 personas, al menos un millón expresaron no contar con documentos de identidad en el país. De este modo, el cómputo realizado por Unicef-INEGI se basa en la comparación de los resultados obtenidos en la misma pregunta con base en dos criterios diferentes, los resultados censales y los muestrales que consideran un factor de expansión aplicable sólo en el promedio nacional y no a nivel estatal. Por lo anterior, aun considerando que en el periodo

44 Este subsistema forma parte del *Sistema Nacional de Información en Salud en México* (SINAIS), cuyo principal objetivo es captar, producir y difundir información de recursos físicos, materiales, humanos y financieros, de servicios otorgados, de morbilidad y mortalidad hospitalarias, así como de mortalidad general. Al respecto, es posible consultar la Dirección General de Información en Salud. Disponible en: [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinai/s_sinac.html], consultado el 4 de febrero de 2018.

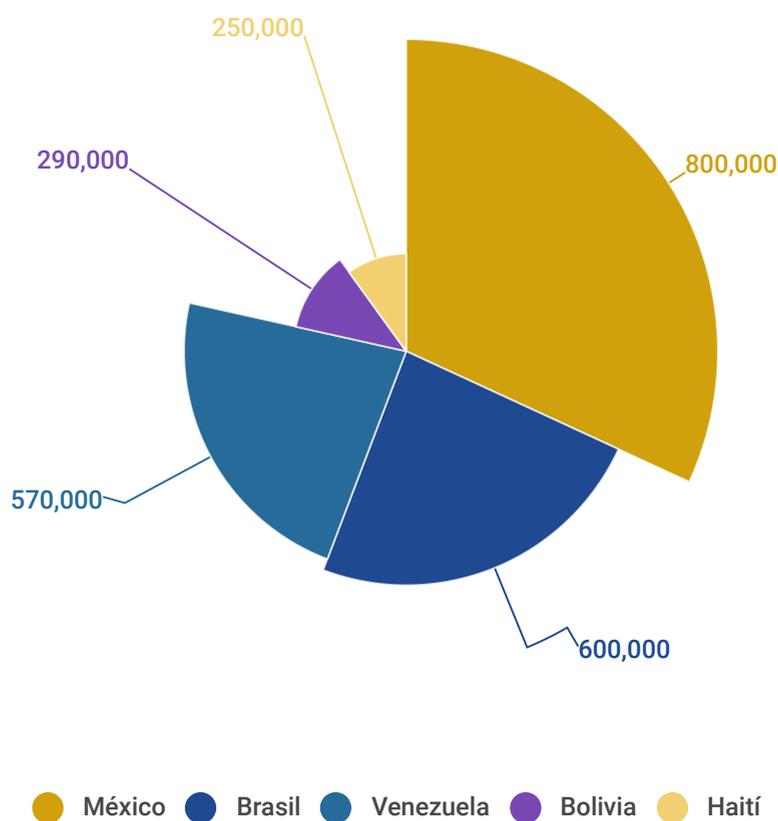
45 González y Cárdenas (2005) sugieren que el nivel de subregistro en las estadísticas vitales alcanza a una tercera parte de los nacidos en 1999 que no se registraron ese mismo año. Las variaciones en el registro fueron diversas entre las entidades, en donde el menor subregistro fue en Coahuila con 15% y el mayor subregistro ocurrió en Chiapas con 70%. Es necesario abonar que ambas fuentes tienen defectos pues en lo relativo a nacimientos las estadísticas vitales son muy poco confiables, además, el censo puede subestimar a los nacidos vivos por lo cual el resultado podría ser inferior al real.

46 Lo anterior supondría una ampliación de la cobertura de 78.8 % en 1999 a 93.4 % en 2009, con una disminución de los nacimientos estimados de 2.6 a 2.2 millones, respectivamente. Sin embargo, a diferencia del cálculo realizado por González y Cárdenas [2005] en los que se estimó el subregistro con base los resultados censales y se contrastaron estos con las estadísticas vitales, en los subsiguientes ejercicios se decidió preguntar sobre la inscripción en el registro civil de forma directa y en una muestra censal, cuyos resultados dependen del factor de expansión que permite estimar el promedio nacional.

47 La pregunta específica fue: III. Características de las personas, 8. ¿(Nombre) tiene acta de nacimiento o está inscrita(o) en el registro civil de este país?, en la *Encuesta Intercensal 2015. Cuestionario para viviendas particulares habitadas y población*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Documento disponible en URL: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic2015_cuestionario.pdf

1999 a 2009 haya habido un aumento importante respecto a la cobertura oportuna, el análisis de los datos a nivel estatal se basa en fuentes distintas que no permiten establecer la disímil situación del registro oportuno de nacimientos por entidad federativa en donde subsisten importantes disparidades.

Asimismo, estas cifras contrastan de forma notable con las estimaciones realizadas por el mismo organismo en 2016, en donde se proyectó que, “el nacimiento de alrededor de 3.2 millones de niños menores de 5 años en América Latina y el Caribe nunca fue registrado” [Unicef, 2016: 3]. En este estimado se calcula que 1 de cada 4 menores de 5 años que carecen de registro se encuentran en México, pero no se poseen los datos necesarios para proyectar en qué momento esta problemática pueda ser abatida (Ver *gráfica 59*).



Gráfica 59.
Subregistro en México

No obstante, la deficiencia en las cifras y su focalización en población infante, es innegable que, sin importar los resultados encontrados, en el país prevalece un número incierto de personas con distintas edades que precisamente por su falta de registro son invisibles ante la intervención y atención institucional. Por lo que, para poder enfrentar, en parte, el desafío que representa estimar el subregistro de nacimientos en México es indispensable generar otras estrategias de recopilación de información, así como el respaldo de otras fuentes de información, y el desarrollo de mecanismos y procedimiento afines que garanticen la inclusión de todos los sectores de la población.

2. Invisibilización institucional

Aunque en América Latina y en México, en específico, el subregistro poblacional y el registro universal de nacimiento constituyen una problemática fundamental reconocida por los Estados y por la sociedad civil [CLARCIEV, 2016], la invisibilización institucional y social de miembros de la población que comparten condiciones materiales y simbólicas de exclusión social, condicionan y reproducen los determinantes sociales, económicos y culturales que posibilitan su marginación y vulneración social. Por ello se sostiene que, la ausencia de información estadística suficiente, sistemática, confiable y exhaustiva que permita dimensionar adecuadamente esta problemática social, así como de una perspectiva que considere sus circunstancias particulares abonan a su invisibilización [Taramago, 2010: 7].

En el caso específico de las y los miembros de las poblaciones callejeras, el esfuerzo más reciente encaminado hacia su visibilización ha sido el levantamiento del *Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018* [SEDESO, 2017] implementado a partir de la operacionalización del *Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México*⁴⁸ [Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2016]. Excepcio-

48 Para fines de esta investigación, dicho documento será referido indistintamente como *Protocolo Interinstitucional*.

nalmente, comparado con el resto de los gobiernos locales, las acciones emprendidas en la Ciudad de México han permitido considerar algunas cifras que proyectan el número de habitantes que se encuentran viviendo y sobreviviendo en las calles, pero lo cierto es que aún no existen estadísticas demográficas oficiales que den cuenta del fenómeno de forma integral y sistemática.

Esta ausencia, a nivel nacional, resulta aún más alarmante, pues no se tiene un estimado de habitantes que viven en la calle. Esto se deriva de que conteos como el que realiza el INEGI, u otros censos y encuestas que implementan instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), encargada de medir la pobreza en México y evaluar los programas y las políticas sociales del Gobierno Federal, no contemplan a las poblaciones callejeras puesto que su medición se basa en encuestas aplicadas, principalmente, en infraestructuras habitables.

Es sintomático que no existan datos censales que den cuenta del tamaño de la población nacional y local que se encuentra en este grado de exclusión social. Por un lado, implica la ausencia de políticas gubernamentales que se enfoquen en el sector más excluido y marginado en la dinámica social; por el otro, manifiesta la debilidad de los insumos institucionales en la generación de políticas públicas en este tema, pues contar con el diagnóstico integral de las problemáticas sociales es, sin duda, el primer paso a seguir al intentar atenderlas.

En el caso de las y los miembros de la población que habitan en el espacio público, la problemática respecto a su identidad legal es atravesada por estos aspectos, la invisibilización social e institucional que se evidencia con la ausencia de fuentes de información estadística sólidas y confiables, así como procedimientos acordes con sus características y problemáticas que brinden acceso al registro de nacimiento. Este aspecto es crucial al considerar que las actas emitidas por el registro civil son el documento que dota de identidad y permite el acceso a derechos, al tiempo que constituyen una fuente estadística de gran significado por la información que proporcionan.

B. Obstáculos en torno al registro de nacimiento

Aunque el objetivo central de esta investigación es la identificación de los obstáculos que enfrentan los miembros de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México durante el proceso de obtención o reconocimiento de su identidad legal, fue necesario realizar la aproximación a nivel nacional debido a la presencia del fenómeno de población en calle en distintos contextos urbanos y derivado de dinámicas migratorias que desde distintas regiones impactan en la concentración demográfica de población en calle en el centro del país. Por ello, a continuación, se abordarán estos obstáculos respecto a la población general y al final se plantearán los que conciernen a las poblaciones callejeras en particular, tanto institucional como individualmente.

Diversos informes en materia de identidad, realizados por INEGI y Unicef, han identificado y también propuesto obstáculos económicos, administrativos, geográficos y documentales en materia de acceso a la identidad legal mediante el registro de nacimiento. En la *Encuesta Intercensal 2015* (INEGI) algunas de las causas expuestas por las familias consultadas coincidieron en la falta de documentos para demostrar nacimiento, como el certificado de nacimiento; el costo del trámite de registro, que por ley debería ser gratuito, y la inaccesibilidad de la autoridad competente para concretar dicho registro, entre muchos otros motivos. Con este marco y a partir de la revisión estatal de la normatividad en materia de identidad legal ha sido posible identificar diversos obstáculos institucionales en el proceso de registro de nacimiento, pero también algunos más que entorpecen la garantía del derecho a la identidad legal.

Debido a los orígenes federalistas de la actividad registral es que las atribuciones del Registro Civil se han mantenido en la competencia local generando diferencias notables en términos de requisitos, costos y temporalidades. En principio destaca la distinción del registro de nacimiento en dos tipos: el oportuno y el extemporáneo. Esta distinción, si bien pudo ser establecida con la intención de incentivar la realización del proceso en las distintas entidades del país, la falta de un periodo uniforme que defina la

oportunidad o extemporaneidad sumada a las penalidades administrativas, económicas y procedimentales que se añaden al registro extemporáneo disuaden el interés de padres, tutores e incluso beneficiarios mayores de edad por realizar el proceso de registro y obtener los documentos probatorios.

Al respecto, es importante destacar que, por un lado, la diferenciación entre registro oportuno y extemporáneo sólo debería procurar el establecimiento de un estándar temporal que permita identificar los elementos que abonen en la garantía del registro de nacimiento, por lo que su heterogéneo planteamiento actual y la fijación de penalidades sólo obstruyen este propósito. Por el otro la carencia de un plazo único para el registro de nacimiento oportuno a nivel nacional impide el diagnóstico a partir de una línea base que permita un análisis comparado entre estados y, de esta manera, sea pertinente como insumo en el diseño, implementación y evaluación de medidas que garanticen el registro de nacimiento.

Es necesario considerar que, debido a la falta de homologación en las distintas entidades de la República respecto a los criterios temporales que definen el registro ordinario y el extemporáneo de nacimiento, no es posible precisar la diferencia entre estos matices de registro. Además, al considerar que los registros tardíos o extemporáneos pueden ocurrir a lo largo de la trayectoria vital, y abarcar desde los primeros años después del nacimiento hasta edades considerablemente avanzadas, hasta el momento las estimaciones del subregistro para un año en particular serían inexactas y sobre todo inútiles, si lo que se desea es analizar los años recientes.

Por lo anterior, una de las medidas principales que se han considerado como indispensables en materia de registro de nacimiento es el establecimiento de un periodo único para realizar el registro oportuno, el cual debería ser homólogo tanto en la legislación federal como en las locales. Siendo así, es imperante establecer un periodo único nacional, mismo que deberá ser acatado en la normatividad local, tanto en los códigos civiles, en los reglamentos del registro civil como en los códigos financieros locales. Pues, aunque la problemática del periodo de registro oportuno de nacimiento es variable entre las entidades federativas, también existen casos como Baja California Sur, Tamaulipas y Guana-

juato⁴⁹, en donde la falta de homologación se observa al interior de la normatividad estatal pues se contraponen los tiempos observados en el código civil y en el reglamento del registro civil, por mencionar algunos.

Actualmente, el marco normativo nacional conserva importantes discrepancias pues el *Código Civil Federal*, en su artículo 55, establece la obligatoriedad de registro de nacimiento dentro de primeros seis meses o 180 días, mientras que la *Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (LGDNNA), delimita un periodo de 60 días para la inscripción de los nacimientos. A pesar de que estas disposiciones podrían sentar las bases normativas para el establecimiento de un estándar nacional, ambas entran en contradicción, como ocurre en muchos casos a nivel local, en donde se observa una amplia variedad en los periodos establecidos para el registro oportuno de nacimiento. Como ya se mencionó, el registro oportuno de nacimiento está planteado en las legislaciones locales desde los 30 días hasta los 8 años, aunque el periodo de registro más frecuente entre la mayor parte de las entidades (17 de 32) es el plazo de 180 días.

Junto con la falta de homologación temporal sobre los tiempos oportunos para llevar a cabo el registro de nacimiento, existen otros importantes aspectos en este proceso que ponen en evidencia la importancia de la equiparación de requisitos a nivel nacional, además de la articulación de las instancias correspondientes a nivel local. Como ya se mencionó, la competencia local en materia de registro civil ha propiciado desde sus orígenes la inconsistencia en los requisitos documentales, económicos e incluso procedimentales o administrativos. Esto implica que la obtención o recuperación de un acta de nacimiento varía en cada entidad e incluso depende del municipio en cuestión. Así, para llevar a cabo este proceso es preciso, en principio, informarse sobre los requisitos específicos que se solicitan, relativos a qué documentos presentar, el costo que se debe pagar, aunque el proceso

49 En Tamaulipas el periodo de registro oportuno es de 30 días, según el Código Civil local y de 7 años al observar el reglamento del Registro Civil. En el caso de Guanajuato, el Código Civil estipula el periodo de registro extemporáneo a partir de los 60 días mientras que el Reglamento establece este periodo a partir de los 90 días.

sea constitucionalmente gratuito, y hasta el procedimiento que se debe seguir.

En el caso de los requisitos documentales parece haber un acuerdo implícito en la mayoría de las entidades para considerar como imprescindible la presentación de una identificación oficial, ya sea de los presentantes (los padres, familiares o terceros, como testigos) o de los interesados. Junto con la identificación oficial, otro documento indispensable ha sido el certificado de nacimiento que otorgan los centros médicos u hospitales. Once estados toman en consideración que algunos nacimientos no se dan en hospitales, y mencionan la constancia de nacimiento en casa o con partera, si es que no se tiene la del hospital. A diferencia de estos, en 21 entidades no hay mención a la constancia de nacimiento en casa o con partera, lo que puede complejizar el proceso de registro de aquellos que no han nacido en un espacio de la Secretaría de Salud.

Precisamente es en estos casos, cuando no existe una constancia de nacimiento, que el proceso de registro de nacimiento de un menor puede requerir la presentación de una carpeta de investigación. Al menos cinco estados contemplan solicitar una carpeta de investigación en caso de que no haya constancia médica de alumbramiento, mientras que tres entidades la solicitan para niños expósitos, y el resto no la mencionan. Además de la identificación oficial de los padres, y de la constancia de nacimiento del infante, se suele solicitar el acta de nacimiento de los padres (en conjunto o por separado al ser solteros) y el acta de matrimonio, de ser casados. Cabe mencionar que, en muchos casos, el acta de nacimiento de los padres y el acta de matrimonio son intercambiables. Es decir, se solicita el acta de nacimiento de ambos padres en caso de ser solteros o al registrar como madre soltera, por ejemplo. Sin embargo, si estos éstos están casados, se solicita sólo el acta de matrimonio, aunque el proceso lo lleve a cabo un solo progenitor.

Esta triada compuesta por la identificación oficial de padres o presentantes; el acta de nacimiento o matrimonio de estos; y la constancia médica del alumbramiento puede considerarse como el conjunto de documentos indispensables para realizar el trámite de registro de nacimiento en casi todos los estados. Pareciera existir un acuerdo implícito al respecto, sin embargo,

existen múltiples diferencias cuando se considera el resto de la documentación. En el caso del registro oportuno de nacimiento estas diferencias consisten en la solicitud de: identificación oficial de testigos, constancias de inexistencia de la persona que se va a registrar y comprobantes que integren su expediente de vida (como cartilla de vacunación, identificaciones oficiales, acta parroquial y constancia educativa, entre otras). En el caso de la identificación de los testigos, doce de las entidades la piden, mientras que la constancia de inexistencia es solicitada en nueve estados y los expedientes de vida son optativos en todos los estados, y se solicitan sólo en caso de que se cuenten con ellos.

Respecto a los costos del proceso, en casi todas las entidades (con las excepciones de Colima, Hidalgo y Morelos) tanto el registro oportuno como la primera copia del acta de nacimiento son gratuitas. Sin embargo, se debe tener en cuenta el hecho de que para algunas entidades esa gratuidad está condicionada a un procedimiento específico, es decir, que este se lleve a cabo en las instalaciones del registro civil y dentro de ciertos horarios establecidos. Al no cumplirse con dichas condiciones, el trámite de registro tiene un costo que puede alcanzar un gasto de hasta \$1,218 pesos, como es el caso de Guanajuato, en donde, aunque el registro de nacimiento es gratuito al realizarse dentro del registro civil, fuera de éste tiene un precio cuantioso.

Por su parte, en el caso del registro extemporáneo las diferencias entre estados son mayores. Empezando por los costos, sólo en el estado de Puebla obtener un registro extemporáneo de nacimiento es totalmente gratuito. En Ciudad de México este proceso es gratuito en caso de algunos grupos prioritarios como las poblaciones callejeras. En el resto de las entidades, estas se dividen entre las que brindan el trámite de registro de forma parcialmente gratuita, pues consideran procesos con costos ocultos como la presentación de una constancia de inexistencia, cuya búsqueda generalmente tiene un costo variable; por otra parte, están aquellos en los que directamente se estipula una multa o pago de derechos a quien requiera un registro extemporáneo. Mención aparte merecen los casos en los que el costo depende de la edad del interesado o en donde el trámite es gratuito mientras éste ocurra durante periodos específicos de campaña de registro.

En lo que respecta a los documentos solicitados para el registro extemporáneo, es aquí donde quizás se encuentre la mayor diferencia respecto al registro oportuno. En este caso, se requiere de una constancia de inexistencia en, al menos, 29 de las entidades. Esta constancia generalmente tiene un costo específico, ya sea por su tramitación o por la búsqueda específica dependiendo del número de años. Además, puede ser solicitada y por tanto tramitada en distintas entidades, tanto del lugar en donde ocurre el trámite como del estado del que se es originario, y en ocasiones de estados colindantes.

Junto con la constancia de inexistencia es solicitada la identificación oficial del interesado o presentantes y, en 14 entidades también la de testigos; acta de nacimiento de padres y familiares; acta de matrimonio de padres o del interesado; en 21 entidades también se solicita el certificado de nacimiento; en 13 estados piden comprobante de domicilio, que puede consistir en un trámite adicional por ser una constancia de origen o vecindad; y en seis entidades requieren de una carpeta de investigación, con la excepción de Zacatecas que requiere realizar el trámite ante una autoridad judicial. Una cuestión aparte son aquellas entidades en donde requieren de documentos probatorios para integrar el expediente de vida, como las 11 entidades que solicitan constancias educativas, en caso de contar con éstas; ocho estados que requieren la cartilla de vacunación o 24 en las que piden el acta parroquial, entre otros documentos como una autorización aprobada, a discreción, de la Dirección del Registro Civil local.

En resumen, existe una falta de homologación en los criterios de registro de nacimiento tanto en lo temporal como en el aspecto documental, económico y procedimental. Esta inconsistencia deriva en obstáculos notorios para la realización de un proceso que implica el reconocimiento jurídico del individuo. Por ello, es imperante la necesidad de coordinar esfuerzos locales para armonizar una regulación que establezca un piso común y que también considere la articulación interinstitucional con el fin de eliminar trámites adicionales y costos ocultos, como la comprobación de la constancia de inexistencia o de origen y vecindad.

Asimismo, se debe perseguir la disminución y la estandarización de los documentos a presentar hacia los mínimos posi-

bles. La sobreabundancia y poca claridad de la documentación solicitada, obligatoria u optativa, se traduce en un freno para quienes requieren iniciar un proceso de obtención de su identidad legal. En general, se puede considerar que los requisitos solicitados comprenden la comprobación de la identidad, la filiación y la constancia de nacimiento, por lo que, en este esquema podrían considerar estos tres rubros junto con las diferentes opciones que son consideradas para su presentación. Por lo que se hace la siguiente propuesta en la *tabla 21*:

Tabla 21.
Propuesta de requisitos estandarizados para registro de nacimiento

Fuente: Elaboración propia.

Identidad	Nacimiento	Filiación
<p>Identificación con fotografía de quien presente al menor o del interesado, en caso de asistir solo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se sugieren: credencial de elector, cartilla de servicio militar nacional, cédula profesional y credenciales expedidas por el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). - En cualquier otro tipo de identificación con fotografía se requiere que sea expedido por una institución o empresa debidamente constituida y reconocida y estar firmado o sellado por la autoridad correspondiente que lo expida. - El documento debe ser original y legible. No presentar tachaduras o enmendaduras. - De no contar con un documento, puede acudir con dos testigos, que presenten esta documentación. 	<p>Comprobante de nacimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> - Puede consistir en la presentación del certificado de nacimiento expedido por la Secretaría de Salud correspondiente. - Debe considerarse el parto en casa o con partera, por lo que puede suplirse el certificado por una constancia de alumbramiento que emita la Secretaría de Salud o un médico certificado. - En caso de registro extemporáneo de mayores de edad, también puede considerarse la presentación de dos testigos con identificación con fotografía. 	<p>Documento que acredite la filiación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pueden presentarse las actas de nacimiento de ambos padres. - Acta de nacimiento de uno de los progenitores. - Acta de matrimonio de los padres. - En caso de no contar con estos, o de tratarse de un registro extemporáneo, se presentará el acta de nacimiento o matrimonio de dos familiares.

Se estima que estos documentos probatorios deberían ser suficientes para establecer y obtener la identidad legal, y por lo tanto ser indistintos al tratarse de un registro de nacimiento oportuno o extemporáneo, pues la finalidad es otorgar el reconocimiento jurídico del sujeto y salvaguardar el derecho a su identidad legal, nombre, filiación y ciudadanía. En este sentido, documentos secundarios como el comprobante de domicilio o aquellos que conforman el expediente de vida: certificados educativos, laborales, cartilla de vacunación o fe de bautismo, no

tendrían cabida. Y, en el caso específico de la constancia de inexistencia, este trámite debería ser una responsabilidad del registro civil correspondiente, y de su posibilidad de articulación con otras instancias homólogas.

De esta forma, tanto las multas como los costos asociados al registro extemporáneo deberían desaparecer puesto que el mismo Estado podría asumir en sus tareas de registro la búsqueda y comprobación de inexistencia de registro, debido a su articulación a nivel nacional. Así, también, se desecharía la saturación de requisitos en las entidades en las que se solicita presentar dos constancias de inexistencia, del estado de residencia y del estado de nacimiento. La efectiva homologación de normas y requisitos contribuiría así, tanto en la garantía en el ejercicio del derecho a la identidad legal, como en el diagnóstico, la implementación y la evaluación de este proceso a nivel nacional.

Además, en consonancia con la garantía de gratuidad estipulada en el artículo 4º constitucional, así como con la resolución de la SCJN, que determina como impropio cualquier cobro aplicado al registro de nacimiento, sin excepción alguna, es imprescindible que los costos asociados y ocultos del registro de nacimiento extemporáneo sean eliminados, tales como la solicitud de constancia de inexistencia o de origen y vecindad, así como la franca solicitud de pago de derechos o la fijación de multas y penalizaciones. Finalmente, de acuerdo con la Constitución es apremiante la homogeneización en códigos civiles y financieros, y reglamentos locales, en los que además se debe eliminar este tipo de erogaciones y cobros. Como apunta la resolución examinada, el cobro de derechos por registro extemporáneo debe ser proscrito en México y ninguna ley estatal puede fijar plazos que lo permitan pues el derecho a la identidad legal debe poder ser ejercido en cualquier momento de la vida, independientemente de la edad de la persona.

Por otra parte, considerando que, esta gratuidad 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, se pone en cuestión el cobro de la expedición de copias certificadas, sobre todo al tratarse de un trámite autónomo. Pues si bien, aunque el proceso de ob-

tención de la copia certificada del acta de nacimiento ha tenido un notorio avance con el desarrollo de la plataforma “Soy México. Tu acta de nacimiento en línea”, resultado del *Programa de Modernización Integral del Registro Civil*, este esfuerzo coordinado conserva algunas limitaciones importantes cuando se considera, en principio, la falta de homologación en los costos, sin importar que el proceso sea el mismo. Las facultades financieras de las entidades sobre el registro civil han condicionado, aún en este moderno trámite, la obtención o recuperación del acta de nacimiento. Con costos dispares que en promedio rondan los \$90 pesos, destacan casos como el de la Ciudad de México, la única entidad que contaba con este trámite de manera gratuita pero que en 2018 dispuso un precio de \$68 pesos. Caso contrario es el de Chihuahua, en donde el trámite tenía un costo de \$624.00 pesos y disminuyó a \$100.00 pesos.

En este caso, es necesario destacar la importancia de que la obtención de un documento imprescindible como la copia certificada de nacimiento cuente con un trámite accesible para cualquier ciudadano, sin importar su estado de origen, por lo que los costos estipulados deben ser sujetos de análisis y, en caso de no conseguir eliminarlos, deberían fijarse en los mínimos requeridos por entidades como Quintana Roo (\$42 pesos) o Coahuila (\$20 pesos), aunque la gratuidad que originalmente impulsó el gobierno de la Ciudad de México no debería ser descartada. Otro elemento que destacar es la vigencia de la documentación, pues distintas instituciones, privadas y públicas, establecen periodos mínimos para la expedición y certificación, generalmente menores a tres meses, con pocas excepciones como las de la Ciudad de México o, recientemente Morelos, que dispusieron la eliminación de la renovación de actas de nacimiento para la realización de diversos trámites gubernamentales, lo cierto es que, normativamente, no hay disposición que limite la vigencia o el vencimiento estos documentos expedidos por el Registro Civil por lo que su uso no debe ser restringido.

Finalmente, en cuanto a los obstáculos generales en la garantía del derecho a la identidad legal, deben considerarse las acciones específicas que llevan a cabo las autoridades locales para combatir el subregistro de nacimientos. A este respecto, es nece-

sario reconocer que existen acciones específicas a nivel local encaminados a este propósito, así como un compromiso nacional con este objetivo. Sin embargo, en el último caso, la implementación, en 2013, de la *Campaña Nacional para el Registro Universal, Oportuno y Gratuito*, se orientó hacia la gratuidad del servicio, lo cual ya se ampara constitucionalmente. Asimismo, a través del Programa de Modernización Integral del Registro Civil se homologaron algunas de las características del registro de nacimiento, como la incorporación de la CURP y el establecimiento de un formato único a nivel nacional, empero sin articular las estrategias para el registro del estado civil de las personas.

Es aquí donde sería necesario considerar la articulación objetivos y acciones para la implementación de campañas que combatan el subregistro de nacimiento. En este sentido, sólo diez estados contemplan acciones para combatir el subregistro como parte de sus atribuciones, a través de campañas permanentes. En el resto de las entidades sus atribuciones sólo abarcan la implementación de campañas de regularización del estado civil y la difusión de servicios del registro, que se realizan de forma anual o previa petición de los municipios, sin que se establezca articulación en los periodos de implementación a nivel nacional o en los fines perseguidos por las distintas entidades.

Además, en sólo ocho estados, las campañas son exclusivas del registro extemporáneo. Por su parte, la población a quien están dirigidas las campañas es diversa, pudiendo atender tanto a la población en general, como a conjuntos tan específicos como sobrepuestos (población de escasos recursos, grupos vulnerables o en situación de vulnerabilidad, pueblos indígenas, infantes, adultos mayores, mayores de 15 años, habitantes de zonas alejadas, hijos de mexicanos nacidos en el extranjero, afromexicanos, entre otros). Por lo que es necesario destacar la importancia de coordinar acciones y objetivos en el combate al subregistro de nacimientos, puesto que no se da cuenta de la implementación coordinada de campañas orientadas hacia este propósito o que identifiquen y canalicen sus acciones a públicos específicos. A este respecto, resalta que sólo en el caso de la Ciudad de México existen campañas o acciones temporales de obtención de acta de nacimiento enfocadas en población que vive en calle.

C. La identidad legal de las poblaciones callejeras en la CDMX

Hasta aquí, las dificultades en la obtención de una identidad legal para la población en general pueden ser producto de una normatividad farragosa y no homologada, pero en el caso de las poblaciones callejeras su impacto es aún mayor ya que los inconvenientes que enfrentaría cualquier ciudadano se reafirman y robustecen al sumarse a las privaciones materiales de la población en calle; su invisibilización social e institucional, enmarcada por la ausencia de acciones eficientes que garanticen la posesión de documentos de identidad; y las constantes experiencias de discriminación y vulneración de derechos que les alejan de las autoridades y del resto de la población. Por ello, en este apartado se explorarán los obstáculos que enfrenta la población en la garantía de su identidad legal a partir de dos esferas: la percepción de los integrantes de las poblaciones callejeras y los desafíos en las acciones gubernamentales en la atención de la población en calle.

1. Percepciones de las poblaciones callejeras en torno a la identidad legal

Como se ha insistido, la obstrucción en el ejercicio del derecho a la identidad legal redonda, en el caso de las y los miembros de las poblaciones callejeras, en la limitación del acceso a otros derechos sociales, económicos y políticos, y la imposibilidad de la atención por parte de programas de atención social, favoreciendo su permanencia en las calles y la persistencia de las condiciones en la que se encuentran, menoscabando de manera significativa sus oportunidades de inclusión. Por todo lo anterior, para alcanzar los ideales democráticos de igualdad e inclusión resulta fundamental impulsar un modelo de sociedad en el que todas las personas, principalmente las poblaciones más excluidas, ejerzan sus derechos y libertades de manera efectiva.

Una vez observadas las dificultades normativas para la obtención de la identidad legal, ha sido importante considerar cuáles son los obstáculos que, en la práctica, las mismas poblaciones callejeras identifican como tales al recuperar u obtener el reconocimiento de su identidad legal, e incluso antes de iniciar el proceso. Al respecto, una primera observación que vale la pena destacar es

que al menos en el caso de la población encuestada, la totalidad de la población callejera aseveró estar interesada en contar con una identidad legal. Es decir, habría que descartar la idea de que la población en calle se encuentra privada de documentación por restar su importancia, por desidia o falta de interés.

Asimismo, un hallazgo relevante fue la importancia otorgada a la identidad legal, no sólo como medio de acceso a derechos, sino como símbolo de autorreconocimiento y pertenencia social. Sobre este aspecto destaca que ocho de cada diez encuestados (78%) consideraba que la obtención de documentos de identidad legal les permitía reconocerse y ser reconocidos como ciudadano y, por tanto, ejercer esta ciudadanía. Asimismo, al menos uno de cada cuatro encuestados (24%) señalaron que la identidad legal les permitía reconocerse como pertenecientes a una comunidad. De este modo, ha sido notable observar que la identidad legal es concebida como un referente de pertenencia grupal y, a la vez de autorreconocimiento social, lo cual cobra relevancia cuando se considera a la luz de las condiciones particulares de exclusión social de la población en calle.

Por otra parte, destaca la vinculación entre la garantía de la identidad legal y el acceso a derechos y servicios, lo cual queda evidenciado al constatar que la población encuestada es consciente de que la identidad legal es la llave en el ejercicio de derechos, así como en la obtención de servicios públicos. En este caso, los principales derechos asociados con la identidad legal son la salud, el empleo, la educación y la vivienda, ya sea como motivación para obtener los documentos de identidad o al vincular su carencia con la negación de estos derechos. Al menos siete de cada diez personas mencionaron la identidad legal como requisito para recibir atención médica; seis de cada diez expresan necesitarla para conseguir un mejor empleo; uno de cada dos (47%) la identifican como necesaria para estudiar y formarse, así como para rentar espacios de vivienda. Además, la población también refiere otros tantos derechos como el registrar de sus propios hijos, la realización de trámites familiares, el beneficio de programas sociales, el libre tránsito o el derecho al voto como aquellos en los que los documentos probatorios de identidad legal son imprescindibles para su ejercicio.

En resumen, ha sido ilustrador constatar que el derecho a la identidad legal, más allá de los argumentos teóricos que caracterizan su importancia, es identificado por la mayoría de la población en calle como uno de los elementos que les permitirían cambiar o mejorar sus condiciones de vida, por lo que prácticamente la totalidad de quienes fueron consultados se encuentran interesados en obtener y recuperar sus documentos de identidad legal. Asimismo, la relación de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos queda demostrada cuando se interpela a la experiencia de negación de acceso que han enfrentado los miembros de la población en calle, la negación de atención médica, ofertas laborales y educativas e incluso el acceso a justicia o libre tránsito en razón de la falta de documentos, son ejemplos de cómo la carencia de una identidad legal obstaculiza sus oportunidades día con día.

En este tenor, se enmarca el interés de los encuestados por obtener una identidad legal puesto que, al haber sido objeto de negación de derechos, sus testimonios identifican este condicionamiento como la razón que los incentiva a garantizar este derecho. Incluso aquellos que hacen referencia a una falta de interés inicial como razón para no tramitar sus documentos de identidad legal refieren no haber sufrido, o no ser conscientes de haber sufrido una negación de derechos. Por ejemplo, algunos testimonios afirmaban que hasta que no necesitaron asistir a un centro de salud o registrar a sus hijos, no se habían dado cuenta de lo necesario que era contar con documentos de identidad legal.

Ante estos primeros hallazgos, ha sido importante preguntar, ¿cuáles son entonces las razones para no contar con una identidad legal?, es decir, ¿qué obstáculos refiere la población en calle para no realizar los trámites necesarios? Por lo que, a partir de los testimonios recabados se identifican los siguientes:

- **Desconocimiento acerca de la realización de los trámites.** Prácticamente, cuatro de cada diez personas encuestadas mencionaron que desconocían cómo obtener o recuperar sus documentos. Tanto en el caso del acta de nacimiento como en el de la credencial de elector, la población en calle no cuenta con la información necesaria para acceder al proceso. Sin embargo, es relevante mencionar que la falta

de información es más frecuente en el caso del acta de nacimiento que en el de la credencial para votar.

- a. En este caso, de las 51 personas que habían emprendido el proceso de recuperación u obtención de documentos durante el último año, 47 afirmaron que tuvieron que recibir algún tipo de ayuda para obtener su acta de nacimiento y 35 fueron asistidos para tramitar su credencial de elector, principalmente a través del acompañamiento presencial o la agilización del trámite.
 - b. Un aspecto que destacar es que esta falta de información se debe, en parte, a que la población callejera no se informa a través autoridades gubernamentales, sino a partir de organizaciones de la sociedad civil, familiares, amigos y compañeros de grupo. Esta renuencia por informarse a través de autoridades estatales se relaciona en gran medida con experiencias de discriminación, pero también con la falta esfuerzos institucionales por acercarse a la población en calle por medio de los canales pertinentes.
 - c. Asimismo, es importante mencionar que, en ocasiones, la falta de información no sólo se relaciona con el procedimiento que implica un trámite, sino con el desconocimiento de datos personales, como el lugar y la fecha exacta de nacimiento, los nombres de los padres o los propios apellidos, por lo que es necesario desarrollar procedimientos acordes con esta realidad.
- **Incumplimiento de documentación solicitada.** Los principales documentos que refiere la población como obstáculos son la solicitud de comprobante de domicilio (25%), la identificación oficial (21%) y las constancias de nacimiento (16%). Sin embargo, a estos documentos se suman la solicitud de constancias de inexistencia (de nacimiento y matrimonio), presentación de fotografías o documentos probatorios del expediente de vida tales como actas de nacimiento de familiares, identificaciones laborales, constancias educativas, cartilla de vacunación o fe de bautismo, entre otras.

De modo tal que la sobre demanda de documentos desincentiva a un sector de la población que carece de ellos.

- **Falta de recursos económicos para cubrir los trámites.** Un tercer tipo de obstáculos son los económicos. En este sentido, uno de cada cinco encuestados (21%) señalaron el costo de los trámites; de forma similar, al menos uno de cada cinco testimonios (22%) refirió el costo de las búsquedas de información (procedimiento solicitado para llevar a cabo el registro extemporáneo); y uno de cada cuatro (23%) hizo referencia a la pérdida de horas de trabajo (durante la solicitud y la realización del trámite), lo cual no les permitía obtener ingresos. Así, aunque la gratuidad del registro de nacimiento es una garantía constitucional, en la población sigue presente el temor de los costos que derivan del trámite, en algunos casos infundados en el caso de las multas que fueron derogadas en la CDMX, pero en otros sensatos debido a los costos asociados con base en la vigencia del pago por concepto de búsqueda de información que confirme la inexistencia de registro y, finalmente, realistas debido a la precariedad e inmediatez económica que favorece la obtención de ingresos sobre la de documentos.
- **Inconvenientes derivados del proceso.** Algunos de los obstáculos mencionados por la población refirieron el proceso de obtención de documentos e incluyeron la solicitud de testigos (19%); la larga espera (15%) y las numerosas visitas (21%); así como la mala atención recibida (16%), debido a que no contaron con la información necesaria desde su primera visita (15%). De este modo, el conjunto de obstáculos procedimentales se posicionó como los más mencionados (38%), seguidos por los económicos y los documentales.
- **Percepción negativa acerca de las autoridades e instituciones.** Fue relevante constatar que existe una percepción generalizada entre la población en calle en la que suponen que serán discriminados por los servidores públicos o las autoridades de los módulos de atención y oficinas registrales de solicitar los trámites correspondientes para garantizar su identidad legal. Aunque se trata de conjeturas, es importante mencionar que esta percepción se origina de expe-

riencias previas de discriminación. En este sentido, se debe recordar que ocho de cada diez personas integrantes de las poblaciones callejeras afirman haber sido discriminadas por servidores públicos (en contraste con las dos de cada diez personas que refieren experiencias de discriminación en la población en general). Este temor a ser discriminados influye incluso en su renuencia a querer informarse sobre la realización de un trámite, teniendo como consecuencia que la mayoría de la población callejera no lo haga por medio de cauces gubernamentales, sino a partir de su contacto con asociaciones civiles, amigos, familiares o compañeros de grupo. Respecto a las experiencias de discriminación, cabe mencionar que este temor se comprueba en muchos casos durante el proceso del trámite. Por ejemplo, siete de cada diez personas encuestadas que tramitaron su acta de nacimiento durante el último año, fueron ignorados, discriminados, mal informados o, en menor medida agredidos durante el proceso.

En resumen, prácticamente la totalidad de la población callejera encuestada fue consciente de la importancia de contar con documentos probatorios de identidad legal. Esta reflexión en muchos casos ha sido producto de las experiencias de negación de derechos, en donde destaca el acceso a servicios de salud, la obtención de empleo, la educación y la realización de trámites familiares, que incluyen el registro de hijos. Sin embargo, la valoración de la identidad legal, más allá de su componente instrumental en el ejercicio de otros derechos, incluye un componente simbólico en el que poseer un acta de nacimiento o una credencial de elector modifica la percepción que la población en calle tiene de sí misma, autorreconociéndose como parte de una comunidad, posibilitándole exigir sus derechos y comprobar su identidad.

No obstante, aun con esa alta valoración acerca de la importancia de contar con una identidad legal subsisten obstáculos substanciales que dificultan su obtención. Si acaso no son los únicos, la falta de información, la sobredemanda de documentos, el cobro indirecto del trámite o la pérdida de horas de trabajo, la ineficiencia del proceso, junto con presunción de ser objeto de discriminación y maltrato, son algunos de los desafíos que las au-

toridades deben enfrentar para garantizar, de forma universal, gratuita, oportuna, un derecho primordial. Asimismo, el establecimiento de mecanismos y procesos adecuados de registro poblacional que consideren la exclusión social de la cual los miembros de las poblaciones callejeras son objeto permitirían la protección de este derecho y la inclusión en las estadísticas vitales que son la base para el diseño e implementación de políticas públicas eficientes y acordes con la realidad social.

2. Desafíos gubernamentales en la garantía de la identidad legal

Las autoridades de la Ciudad de México han progresado paulatinamente en la discusión y el diseño de acciones y programas sociales encaminados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, a través del reconocimiento y ejercicio pleno de derechos. La heterogeneidad de la población urbana y las múltiples problemáticas asociadas a cada grupo vulnerable exigen respuestas gubernamentales progresivas y focalizadas. A propósito de las poblaciones callejeras, la descripción de los apartados anteriores ofrece elementos para considerar que la estrategia de diseño de políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos es un desafío considerable en la Ciudad de México; sin embargo, su mayor reto es a mediano y largo plazo, es decir, a través del seguimiento y la evaluación de su efectividad como agente de ruptura de las condiciones de exclusión social que configuran la realidad cotidiana de las personas que habitan el espacio público.

Sin embargo, distintos esfuerzos que han dado como resultado más reciente el *Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018* [SEDESO, 2017] siguen sin ofrecer cifras censales oficiales sobre las poblaciones callejeras, ni siquiera en la Ciudad de México, sino una proyección poblacional basada en las estimaciones registradas en la ficha enclave, un instrumento de observación, mas no de conteo o registro censal. Dichos datos, y la falta de certeza en los mismos, sólo evidencian uno de los obstáculos elementales que enfrentan las personas que viven y sobreviven en el espacio público: la falta de visibilización social e institucional.

La exclusión social, desde el ámbito gubernamental, es latente al considerar la falta de esfuerzos coordinados, sistemáticos y consistentes con la realidad y dinámica de las poblaciones callejeras, que podrían comenzar con el levantamiento del primer *Censo Nacional de Población en Situación de Calle, Abandono Social o Callejera* [Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2013], propuesto desde hace un lustro a la entonces SEDESOL y al INEGI. La constatación de inconsistencia entre las cifras reportadas en los diferentes ejercicios de conteo que se han expuesto aquí, sólo dan cuenta de la necesaria articulación entre diversos organismos, instituciones y organizaciones de la sociedad civil para conocer el alcance del fenómeno, al menos en las principales urbes del país.

No obstante, junto con la articulación de instituciones, es necesaria la conjunción de voluntades para desarrollar y aprobar la primera *Ley de atención a las y los miembros de las poblaciones callejeras*. No es menor que tras infructuosos esfuerzos, patentes al menos en los últimos tres años, aún no exista un marco legal que resguarde a este grupo prioritario⁵⁰. Aunque la Constitución misma de la Ciudad de México ampara y reconoce las necesidades específicas de atención, el marco legal que resguarda a este grupo prioritario sigue siendo un proyecto en construcción puesto que incluso la *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal* (2001) ha quedado rebasada a este respecto.

En este sentido, la aprobación y puesta en marcha a partir de 2016 del *Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México* ha sido un gran avance en la materia, pero aún es necesaria su evaluación crítica y colaborativa, la cual contemple la participación de instituciones gubernamentales, miembros de las poblaciones callejeras, organizaciones de la sociedad civil y miembros de la academia, de tal forma que se reconozcan tanto sus deficiencias como sus fortalezas. A la par, es importante que se establezca un mecanismo de segui-

miento y evaluación basado en indicadores de impacto efectivos con el propósito de maximizar sus alcances y consolidar las sinergias que conlleven al ejercicio de derechos de los integrantes de las poblaciones callejeras y a la garantía de oportunidades que posibiliten su inclusión social de forma viable.

Es necesario también que se señalen y puntualicen las atribuciones, capacidades y obligaciones de todos los entes de gobierno vinculados, directa e indirectamente, con la atención, la defensa y la garantía de los derechos de las y los integrantes de las poblaciones callejeras. Esta identificación y designación de atribuciones debería, a la par, acompañarse con la asignación de recursos económicos, materiales y humanos suficientes, a fin de garantizar una atención integral y la protección de los derechos humanos de los diferentes grupos poblacionales que forman parte de las poblaciones callejeras⁵¹.

Respecto a la garantía del derecho a la identidad legal de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México, es preciso mencionar diversos aspectos que surgen a partir del análisis de los procedimientos y las acciones vigentes, así como de las demandas y los testimonios de los miembros de la población en calle. En principio es importante señalar que si bien, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México (antes Secretaría de Desarrollo Social), a través de la Dirección General del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (antes Dirección General del Instituto para la Asistencia e Integración Social), es la entidad encargada de brindar atención asistencial a la población en situación de riesgo o personas integrantes de las poblaciones callejeras. En el caso del derecho a la identidad legal, esta atribución es atendida en colaboración con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la CDMX.

50 Se tiene registro, al menos durante 2016, 2017 y 2018, de diversas iniciativas enfocadas en la aprobación de la primera Ley de atención de las personas integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México.

51 Destaca que durante el ejercicio fiscal 2018, el presupuesto autorizado para implementar el “Programa de Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIIPC)”, a través del cual se proyectó un beneficio de al menos 38,500 servicios sociales (servicio médico de primer nivel de atención, baño, alimentación, ropa, lavado de ropa, cobijas, corte de cabello, valoración psiquiátrica y pernocta y canalización) para atender aproximadamente a 4,000 personas en la fase de intervención fue de \$3,000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.), lo cual equivale a alrededor de \$78.00 pesos por servicio o \$750.00 pesos por beneficiario [Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2019].

Sin embargo, la actividad que específicamente brinda el IAPP es el “acompañamiento para la realización de trámites para la obtención de documentos oficiales, con el objetivo de garantizar el derecho a la identidad de estas poblaciones (acta de nacimiento, CURP, etc.)”, por lo que su tarea principal es fungir como intermediario entre la población en calle y el trámite de servicio que realiza el Registro Civil. Asimismo, la “Asesoría y atención jurídica a la población en situación de vulnerabilidad y/o en situación de calle” que brinda para realizar el registro de nacimiento extemporáneo establece en primera instancia la gestión de los requisitos ante el Registro Civil para su posterior presentación en las oficinas de la Dirección del entonces IASIS. Es decir, tanto la canalización como la asesoría requiere de la intermediación del Instituto para realización de un proceso que debería ser prestado de forma eficiente y asequible para cualquier ciudadano.

De este modo, sería importante considerar la elaboración de un *Procedimiento especial de atención* que sea congruente con la realidad y la problemática que enfrentan los miembros de las poblaciones callejeras en el proceso de obtención y recuperación de su registro de nacimiento, de tal forma que cualquier Registro Civil que opere en la Ciudad de México pueda atender directamente a los miembros de la población sin la necesidad de que el interesado deba recurrir a la intermediación de instituciones gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil para ejercer un derecho prioritario para cualquier ciudadano. A pesar de que el propósito de brindar asistencia en el trámite de registro de nacimiento es importante destacar que esta la forma en que se ha establecido esta articulación entre actores no reconoce la capacidad del sujeto y en su caso resta su autonomía cuando el objetivo final debiera centrarse en reconocer el principio de igualdad y garantizar el acceso a derechos y servicios.

Con esta intención, es necesario además valorar la eficacia de los requisitos (documentales, procedimentales y económicos) vigentes en el proceso de gestión del registro de nacimiento y la expedición de la copia certificada. Como ya se estableció previamente, sería importante que la estandarización de los requisitos para el registro de nacimiento (oportuno y extemporáneo) considerara las circunstancias particulares de los ciudadanos que viven

en calle y en apego a los principios de gratuidad, inmediatez y universalidad, privilegiara la garantía de derechos sobre su entorpecimiento. A este respecto se estima que los documentos comprobatorios deben ser suficientes para establecer la constatación de la identidad, la filiación y la constancia de nacimiento y, al mismo tiempo, deben contemplar mecanismos de verificación que permitan el proceso de registro de nacimiento aún ante su ausencia.

Ejemplo de lo anterior es el caso de las constancias de inexistencia de registro de nacimiento y matrimonio que son solicitados aún en los trámites de asesoría y atención jurídica a la población en calle. Si bien, estos procedimientos acreditan la comprobación de la ausencia de registro previo es redundante, excesivo y engorroso que dicho proceso sea responsabilidad del solicitante, previo el pago de derechos de búsqueda y expedición de constancia, puesto que es la autoridad competente la facultada para llevarlo a cabo, por lo que este trámite en específico debería ser una responsabilidad del registro civil correspondiente, debido a sus atribuciones y su posibilidad de articulación con otras instancias homólogas. Además, dicha modificación anularía el cobro de un trámite que se traduce en la anulación de la garantía de gratuidad que debe ser privilegiada en el derecho a la identidad legal.

Por su parte, para que este servicio sea brindado, de forma directa y sin intermediarios, a la población en calle en las debidas oficinas del Registro Civil, es preciso que los servidores públicos corresponsables de su atención cuenten con la previa capacitación y sensibilización en materia de derechos humanos y no discriminación, así como sobre las problemáticas específicas de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México, con el fin de desmontar estigmas y prejuicios comúnmente atribuibles a este sector de la población. Asimismo, sería necesario contar con mecanismos de evaluación de la atención recibida en las oficinas gubernamentales que tuvieran efectos inmediatos como indicadores de seguimiento.

Sería pertinente que junto con la sensibilización de los funcionarios públicos se promovieran campañas permanentes y articuladas de registro móvil con el objetivo de concientizar a la población en calle sobre la importancia de ejercer su derecho a la identidad legal y a la vez, facilitar la información sobre los trámites y servicios que brinda el Registro Civil y la DGAPP en favor

de la garantía de sus derechos. De esta forma, se daría respuesta sobre los medios eficientes de divulgación de la información que pueden ser más adecuados para acercarse a la población y, a la par, se combatiría con la percepción negativa de las poblaciones callejeras respecto de las autoridades y los servidores públicos.

Respecto a este tipo de esfuerzos institucionales focalizados queda constancia en el diseño el *Procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle y que carezcan de un comprobante de domicilio*⁵² que, con base en la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵³, desde 2014 tiene como objetivo realizar el trámite de inscripción al padrón electoral para aquellos ciudadanos que por formar parte de las poblaciones callejeras no cuentan con un comprobante de domicilio. A partir de dicho procedimiento es posible prescindir de un comprobante de domicilio, siempre que se cumplan el resto de los requisitos. En su lugar, el personal del INE está obligado a corroborar la georreferencia del lugar de pernocta habitual de quien lo solicita, a través de visitas al citado lugar y la recopilación de dos firmas de ciudadanos con credencial de elector que atestigüen la vecindad de la persona que solicita el trámite.

Si bien, el Procedimiento diseñado por el INE para garantizar la expedición de credenciales de elector para los ciudadanos que no cuentan con un domicilio es un paso hacia la ruta correcta, diversos obstáculos se presentan en su implementación. En principio, la difusión de su existencia es fundamental para que más personas miembros de las poblaciones callejeras utilicen este recurso y realicen el trámite, sin discriminación ni intermediarios. Sin embargo, al menos hasta noviembre de 2016, el INE había realizado sólo un procedimiento de esta naturaleza, a saber, el que dio origen al juicio de los derechos políticos electorales que protegió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que se detallan algunos de los obstáculos identificados en el Procedimiento existente.

52 Diseñado en cumplimiento de la Sentencia emitida por la Sala Regional del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal, recaída en el expediente número SDF-JDF-455/2014.

53 Solicitud de información presentada en la Plataforma Nacional de Transparencia, folio: 22100000133216. Sujeto Obligado: Instituto Nacional Electoral.

Como ya se mencionó, en principio, es crucial contar con una estrategia integral de sensibilización y divulgación, por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Electoral del Instituto, que considere no sólo la capacitación del personal de los MAC en materia de atención y no discriminación de miembros de las poblaciones callejeras, sino también respecto a la sensibilización e implementación del Procedimiento de atención que ha sido subutilizado, y el cual debe ser estipulado claramente, en cuando a los tiempos, procesos y responsables para su eficiente ejecución.

Asimismo, es preciso diseñar e implementar una estrategia de difusión, dirigida tanto los miembros de las poblaciones callejeras como a la población en general. En principio es indispensable que la población en calle cuente con información sobre la existencia de este procedimiento que los exceptúa de la presentación de un comprobante de domicilio, por lo que las campañas de difusión deben realizarse a partir de brigadas en calle y con articulación de organizaciones de la sociedad civil que tengan experiencia y conocimiento en la materia. Por el otro lado, la difusión hacia la población en general debe buscar la sensibilización de los ciudadanos que pueden fungir como testigos, sin temor ni prejuicios, de quienes no cuentan con los medios para garantizar su identidad legal.

Esperar que quienes viven en calle se acerquen de forma espontánea a los módulos de atención del INE y soliciten la aplicación del procedimiento especial, sin que medie la difusión o el acercamiento de la institución, es por lo menos ilógico. Sobre todo, considerando que una de las barreras que enfrenta la población en calle son las experiencias de discriminación en sus interacciones con la burocracia, y en general con las autoridades. Esto puede producir que no haya un deseo de acercarse a la institución, sobre todo considerando la carencia de uno de los principales requisitos para la obtención de una credencial de elector, el comprobante de domicilio, y el desconocimiento sobre la existencia del procedimiento que lo exceptúa.

Además, es importante mencionar que junto con la salvedad de la presentación del comprobante de domicilio es posible tomar en cuenta la exención de la presentación del documento de identidad (acta de nacimiento o de naturalización) en similitud como ocurre con otros grupos con necesidades particulares como

adultos mayores o los ciudadanos que han sufrido alguna catástrofe natural, a quienes se les dispensa de presentarlo siempre que tengan un registro previo en la Base de Datos del Padrón Electoral. De este modo, se apela a la obligación de las autoridades por promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por lo que, como ya sentenció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “la interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio” [Instituto Nacional Electoral, 2017].

En resumen, es preciso examinar el diseño del *Procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle*, a la luz de la problemática y las necesidades específicas de la población a quien está orientado, con el objetivo de garantizar el acceso sencillo y ágil de derechos fundamentales, como son el voto y la identidad legal. Asimismo, al considerar que el ciudadano en situación de calle debe pernoctar más o menos siempre en la misma zona, cuando es posible que existen quienes duermen intermitentemente en distintos lugares, podría considerarse más de un lugar de pernocta o considerar la referencia de lugar a nivel distrital pero no circunscrita a una sola ubicación.

Por otro lado, deben considerarse los efectos del estigma social que pesa sobre la población que vive en calle, así como la fragmentación de sus relaciones sociales, y contemplar que la población que vive en calle generalmente no mantiene una relación armoniosa con sus vecinos, puesto que es común que sean ellos quienes soliciten su desalojo de los espacios públicos. Por ello, buscar el testimonio y la presentación de testigos del lugar de pernocta puede ser una tarea infructuosa, que debería contemplar otros mecanismos como la sensibilización de la población que puede fungir como testigos o la presentación de otras pruebas, pues ¿qué pasaría con aquellos solicitantes que no cuentan con testigos y son rechazados por los vecinos de la zona?

Por último, es preciso mencionar que debido a que el acta de nacimiento sigue siendo un documento fundamental en el proceso de obtención de la credencial de elector, es importante que el *Procedimiento para la expedición de la credencial...* contemple la articulación y canalización de los módulos de atención ciuda-

dana con las oficinas de atención del registro civil local para que aquellos integrantes de la población callejera que no cuenten con el acta de nacimiento sean eficientemente informados y redirigidos en su intento de obtener los documentos probatorios de su identidad legal. En resumen, aunque el procedimiento da un pequeño paso para facilitar la obtención de la credencial de electoral a las poblaciones callejeras, una gran mayoría de los obstáculos siguen estando presentes.

Después de este recorrido tal vez ya no parezca desmedido expresar que el reconocimiento social e institucional del individuo, a través de su registro de nacimiento y la posesión de documentos probatorios de identidad legal, más que un trámite o la prestación de un servicio público es el ejercicio de un derecho humano fundamental que debe ser garantizado, de forma oportuna, gratuita y universal, en cualquier momento de la vida, sin importar el origen, la ocupación o el contexto socioeconómico. En esta exigencia es indispensable que las autoridades desarrollen mecanismos y lleven a cabo acciones encaminadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este marco, es posible que la identidad legal trascienda su forma práctica y comprenda además la concepción de uno mismo a través del otro y del lugar que se ocupa en el espacio social. Al reconocerse y ser reconocido como parte de una comunidad, de la sociedad o del entramado institucional, la identidad legal, también implica ciudadanía, en el sentido de pertenencia y, a la vez, la garantía y habilitación en el ejercicio de derechos. Estos pasos son indispensables hacia la construcción de una sociedad democrática, en donde el principio de igualdad sedimente la forma de participar y relacionarnos, entre individuos y con las instituciones, “de tal manera que la condición ciudadana no sea un elemento más de exclusión que mantiene al margen a un sinnúmero de seres humanos, sino que constituye un elemento emancipador que favorezca la realización humana” [Olvera García, 2015: 32].



Fotografía:
Mónica Martínez

* Recomendaciones

Debido a que las disposiciones aplicables al estado civil de las personas son competencia expresa de las entidades federativas es apremiante identificar y reconocer la persistencia de distintas barreras procedimentales, documentales y económicas que subsisten en cada entidad, con base en la revisión normativa y operativa en materia de registro de nacimiento. Por lo que, a continuación, se presentan una serie de recomendaciones que buscan contribuir en la garantía del derecho a la identidad legal, en general, y en específico en el ejercicio de este derecho por parte las y los miembros de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México.

1. Sobre la garantía del derecho a la identidad legal

1. Es imprescindible armonizar la normatividad local (constituciones estatales y reglamentos del registro civil) en consonancia con lo estipulado en el artículo 4° de la CPEUM, para que, de forma explícita, se contemple a la identidad legal como un derecho universal, gratuito e inmediato, pues actualmente sólo nueve de las treinta y dos entidades lo enuncian expresamente.
2. El fortalecimiento de la escasa coordinación de labores estatales y la homologación de estándares nacionales para enfrentar el subregistro de nacimientos de forma eficiente es incuestionable, a fin de garantizar los principios de universalidad, gratuidad e inmediatez del derecho a la identidad legal.
3. Es indispensable establecer a nivel nacional un periodo único de registro oportuno, ya sea a partir de los 180 días determinados en el *Código Civil Federal*, en su artículo 55° o en el periodo de 60 días que propone la *Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* (LGDNNA), de tal forma que esta base común permita el desarrollo de acciones eficaces de combate del subregistro de nacimiento, así

como el diagnóstico, la evaluación y el seguimiento comparado de medidas efectivas de atención en materia registral. En principio, la falta de homologación en el establecimiento de un periodo estándar para la realización de este trámite a nivel nacional imposibilita el diagnóstico, la evaluación y el seguimiento de este proceso, y en esa medida el análisis de la problemática y el establecimiento de estrategias que combatan el subregistro.

4. En este sentido, es importante armonizar la legislación a nivel local para que no exista contraposición entre los plazos estipulados por la constitución local, el código civil y el reglamento del registro civil, e incluso, los portales oficiales de la entidad o lo determinado en los ayuntamientos.
5. La falta de homologación sobre los criterios esenciales para llevar a cabo el registro de nacimiento a nivel nacional origina notables disparidades que comienzan con la diversidad de dependencias facultadas en las distintas entidades (o a escala municipal) para administrar los servicios del registro civil —lo que dificulta la articulación entre las administraciones locales—. De este modo, al iniciar el proceso de registro y obtención de un acta de nacimiento es necesario en principio informarse, dependiendo de la entidad en la que se encuentre, sobre los requisitos específicos —documentales, económicos y procedimentales⁵⁴— para poder acceder a este derecho.
6. En este tenor, es necesaria la estandarización de los requisitos solicitados por los registros civiles en las distintas entidades, de tal forma que se establezca un procedimiento uniforme para el acceso a la identidad legal de forma tal que el lugar geográfico, las circunstancias económicas, la edad u otras condicionantes no representen diferencias que obstaculicen el proceso de registro de nacimiento.

54 En términos procedimentales, por ejemplo, cuando se siguen distintas rutas institucionales ante la misma problemática —relacionada con la edad de la persona a registrar, o de los vínculos filiales que pueda comprobar—; económicos, en las variaciones en costos, multas y penalizaciones asociados a los trámites; y, documentales, cuando los requisitos mínimos son variables de una entidad a otra, entre grupos de edad, o grupos poblacionales —por ejemplo, al implementar campañas registrales especiales—.

7. Es necesario contrarrestar la saturación de documentos solicitados, sobre todo en el caso del registro extemporáneo, a través de la requisición de un expediente de vida, así como la discrecionalidad en el establecimiento de requisitos como la petición de constancia de inexistencia, la autorización de la Dirección del Registro Civil, investigación judicial o el pago de penalizaciones, que implican el ejercicio de sanciones económicas o administrativas que desincentivan la garantía de este derecho.
8. A diferencia del registro oportuno de nacimiento, el trámite de obtención de registro extemporáneo conlleva casi de forma general la presentación de una constancia de inexistencia, que puede ser de la entidad en donde se realiza el trámite, del estado de origen o procedencia, de aquél en el que se vive o de una combinación de los anteriores. Así, un total de 29 entidades solicitan la constancia de inexistencia, que generalmente puede implicar el pago de búsqueda por año, alrededor de dos años antes y después de la fecha aproximada de nacimiento. En la mayoría de los casos, ésta es solicitada tanto de la entidad en donde se realiza el trámite como del estado de nacimiento. Sin embargo, debido a la armonización y colaboración interestatal, sería preciso considerar la eliminación de la presentación de esta constancia por parte del interesado cuando se trata de un procedimiento que las autoridades están en posibilidad de realizar como parte de sus tareas registrales. Esta transferencia de responsabilidades disminuiría la sobrecarga documental, procedimental y económica en el ciudadano.
9. La diversidad de requisitos establecidos para realizar el registro oportuno de nacimiento nubla la comprensión de un proceso que debiera destacarse por su claridad y sencillez. En este afán, se ha realizado una propuesta de estandarización de requisitos documentales, de forma similar al proceso de obtención de credencial de elector, en donde se distinguen tres rubros: la comprobación de la identidad, la filiación y la constancia de nacimiento de forma tal que sea considerado un abanico de opciones distintas para cada uno de los tres y de este modo se facilite el acceso al trámite.

10. Se debe contemplar a nivel nacional el supuesto de nacimiento en casa o con partera, de forma que se establezca una certificación estándar en los centros públicos de salud para la comprobación del nacimiento y su incorporación en los medios probatorios, a fin de eliminar procesos judiciales como la carpeta de averiguación o la investigación judicial, entre otros.
11. En consonancia con lo estipulado en la CPEUM, así como con lo resuelto por la SCJN, se exhorta a la eliminación del cobro de cualquier tarifa, pago de derechos, multas o costos asociados en el proceso de registro de nacimientos (oportuno o extemporáneo), incluyendo las actas necesarias para realizarlo (constancia de inexistencia, de origen o vecindad) a efecto de cumplir con el registro gratuito, universal e inmediato. Como la Corte ha determinado, con base en el artículo 4º constitucional, es impropio cualquier cobro aplicado al registro de nacimiento, dado que la Constitución reconoce expresamente la gratuidad de ese derecho y no autoriza excepciones. Esta gratuidad 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, sin posibilidad de establecer excepciones. Este derecho puede ser ejercido en cualquier momento de la vida, independientemente de la edad de la persona puesto que el cobro de derechos por registro extemporáneo está proscrito en México y ninguna ley estatal puede fijar plazos que permitan su cobro.
12. Hasta la realización de esta investigación, sólo en 19 entidades se establecía de forma explícita la gratuidad del registro oportuno, aunque no existe sustento para que se distinga entre éste y el extraordinario. Si bien, han surgido diversas iniciativas para promover la gratuidad del registro en algunas entidades –como diversas campañas de registro extemporáneo (generalmente dirigido a menores de edad o adultos mayores), condonación de pagos de derechos o multas, caravanas móviles, registro electrónico, entre otras–, persiste tanto el cobro de servicios asociados con la

obtención del acta de nacimiento en numerosos estados, así como la solicitud de pago de multas o de trámites requisitorios en el caso del proceso de registro extemporáneo, penalizando así este tipo de registro.

13. En el rubro económico, debe considerarse también la gratuidad condicionada que en algunos estados se restringe al registro oportuno y en otros a su realización dentro de los horarios o lugares correspondientes. A pesar de la garantía de gratuidad estipulada, este criterio se aplica discrecionalmente en distintos estados de la república mexicana. En un número importante de entidades y, en su caso, municipios se establecen costos específicos en el caso del registro de nacimiento extemporáneo y, por tanto, de la emisión de la primera acta certificada. En otros casos, aun cuando se estime como un trámite gratuito, se establecen costos asociados para su obtención.
14. Aunque en muchos casos no se especifica un costo directo que corresponda al registro extemporáneo, se identifican solicitudes como son la presentación de documentos aclaratorios: constancias de inexistencia, vecindad, origen o residencia, que además de conllevar un gasto económico implica la realización de nuevos procesos burocráticos. Siendo así, para muchas personas que viven en pobreza, el costo del trámite de obtención de acta de nacimiento, el pago de multas o penalizaciones y la obtención de nuevos documentos aunado a los gastos de transporte, alimentación, pérdida de jornadas laborales, reiteradas visitas, entre otras, se convierten en una barrera económica importante que obstaculiza gravemente su realización.
15. La homologación legislativa en el ámbito federal, estatal y municipal debe encaminarse entonces a la garantía de la gratuidad de todos los trámites asociados al ejercicio del derecho a la identidad, de modo tal que es indispensable la armonización de la legislación a nivel local para que no exista contraposición entre en la constitución local, el código civil, el código financiero y el reglamento del registro civil, e incluso, los portales oficiales de la entidad o lo estipulado en los ayuntamientos que recurrentemente estable-

cen pagos, multas y cobros en algunas fuentes, aunque en otras garanticen la gratuidad o supriman la recaudación.

16. La carencia de articulación estatal para abatir el subregistro de nacimiento constituye otro elemento que se interpone en la garantía de la identidad legal. Al respecto, es importante decir que, la implementación de campañas que lo combatan sólo atañe a diez entidades de forma obligatoria, con base en sus reglamentos y códigos civiles locales, estableciendo en el resto de los estados sólo obligaciones de difusión y concientización sobre el estado civil. Asimismo, la implementación de programas y campañas demuestran una amplia variación puesto que sólo en diez entidades, se prevé que éstas sean de carácter permanente y de regularización del estado civil mientras que en el resto se trata de estrategias anuales, de forma periódica o a petición de los municipios, sin que exista articulación en los periodos de implementación a nivel nacional o en los fines perseguidos por las distintas entidades, e incluso sin identificación de grupos de atención prioritarios o en mayor grado de vulnerabilidad, de forma consensuada.
17. Debido a la inconsistencia en los indicadores de subregistro, sería importante retomar la aplicación censal y no muestral de la pregunta 36 del *XII Censo de Población y Vivienda 2000*, del INEGI en la cual se explora el mes y año del último hijo nacido vivo de las mujeres de 12 años o más integrantes de cada hogar, de modo que se puedan realizar estimaciones de subregistro con base los resultados censales y no muestrales que consideran un factor de expansión aplicable sólo en el promedio nacional y no a nivel estatal.
18. Es necesario articular acciones en los tres niveles de gobierno, a fin de sensibilizar a la población sobre la importancia del registro de nacimiento, así como desarrollar mecanismos o procedimientos que posibiliten el fácil acceso (es decir, eliminando barreras económicas, documentales y procedimentales que evitan su ejercicio) para quienes por sus condiciones de exclusión social así lo requieran.

19. Sería importante replantear el debate en torno a la pertinencia y eficacia de la implementación de la Cedula de Identidad Nacional o Documento Nacional de Identidad, en virtud de la importancia de contar con un documento de identidad que pueda ser obtenido desde el nacimiento y en cualquier momento del trayecto de vida. Esta labor implicaría la estandarización de procesos y requisitos, y al análisis en torno a la inclusión de información biométrica además de otros datos.
20. A pesar de la afortunada culminación de la plataforma “Soy México. Tu acta de nacimiento en línea”, que posibilita la obtención de la copia certificada de este documento sin necesidad de acudir a la oficina del Registro Civil, es indispensable cuestionar su implementación. A este respecto destacan las significativas variaciones en los costos de obtención entre entidades, aun cuando el procedimiento sea el mismo. En el caso específico de la Ciudad de México, aunque en un inicio se trataba de la única entidad que otorgaba este trámite electrónico de forma gratuita, con los años también ha incorporado un costo similar al estipulado por el promedio de las entidades federativas.
21. Otro elemento que destacar es la aparente pérdida de vigencia de esta documentación, puesto que distintas instituciones, como escuelas, oficinas de gobierno y del sector privado, establecen la recepción de estos documentos sólo dentro de ciertos plazos de expedición y certificación, generalmente menores a tres meses, para realizar diversos trámites, aunque los documentos expedidos por el Registro Civil no tienen vigencia o fecha de vencimiento para su uso.

2. Derecho a la identidad legal y poblaciones callejeras en la Ciudad de México

La garantía de la identidad legal continúa siendo un tema pendiente, entre muchos otros, en la atención de este grupo poblacional. En el reciente parlamento abierto realizado a principios de este año, en el marco de la construcción de la *Ley general sobre seguridad social de las poblaciones callejeras*, se insistió en la importancia de este derecho llave, en donde la ausencia de documentación imposibilita el acceso a salud, justicia, trabajo, educación o vivienda, entre otros derechos que se encuentran supeditados a la comprobación de la identidad legal. Esta espiral descendente reproduce la marginación y exclusión sistemática de este sector de la población.

En el caso de las poblaciones callejeras, en éstas convergen tanto la indocumentación absoluta, cuando nunca han sido registrados, como la relativa, al carecer de documentos probatorios, por lo que en muchos casos se recrudece el fenómeno de vida en calle cuando se trata de miembros de la población con amplias trayectorias en calle que carecen de documentos de identidad, que desconocen si en algún momento las poseyeron, que no cuentan con la información mínima necesaria para recuperarlos como su fecha y lugar de nacimiento, apellidos o nombre completo. También, es de considerar el caso de individuos que se encuentran fuera de sus estados de origen quienes deben comprobar tanto su lugar de nacimiento como la inexistencia previa de registro, que ante la falta de coordinación interinstitucional ordena la comprobación de identidad o, más bien la ausencia de esta, al sujeto desprovisto de medios probatorios.

Otro caso excepcional es el de nuevas generaciones originadas en calle, en donde los padres que carecen de medios de identidad transmiten estas características a sus hijos ante la falta de medios que comprueben la filiación paterna o debido al temor de que su situación de exclusión se les separe de ellos. Estos y otros casos deben ser considerados al pensar en los obstáculos que enfrentan las y los miembros de las poblaciones callejeras en el ejercicio de su identidad legal.

22. Algunos requisitos del Registro Civil de la Ciudad de México para acceder al registro de nacimiento e incluso a la copia certificada del acta de nacimiento resultan impensables al reconocer la realidad que enfrentan las poblaciones callejeras, por lo que se tendrán que adecuar considerando el analfabetismo vigente, la carencia de vínculos familiares, de certificado de nacimiento o constancia de parto, e incluso de los casos en que los padres y las madres no cuentan con acta de nacimiento, identificación oficial ni comprobante de domicilio.
23. Al no contar con metodologías afines a las características y necesidades de las poblaciones callejeras, los conteos y las encuestas actuales sólo pueden ser empleadas como indicadores de una tendencia o descriptores de características generales, no representativas. Así, el diseño e instrumentación de una estrategia con precisión cuantitativa, que enfrente la carencia documental, el subregistro o la duplicidad y, a la vez, brinde información relevante sobre las características del fenómeno con el propósito de plantear intervenciones, políticas y programas públicos mejor orientados y más eficientes, es tanto una necesidad como un desafío.
24. Aunque represente un gran desafío, es indispensable la inclusión censal de la población que por diversas circunstancias se encuentra privada de un domicilio y cuya existencia es invisible e invisibilizada para la atención gubernamental. A pesar de los desafíos que implican su movilidad y transitoriedad, el INEGI debe contemplar a este sector de la población e incluir no sólo a quienes se albergan en los alojamientos de asistencia social, locales no construidos para vivienda o refugios, sino también a quienes habitan en el espacio público. Con este propósito es impostergable la realización del *Primer Censo Nacional de Población en Calle*, con la necesaria articulación entre diversos organismos, instituciones y organizaciones de la sociedad civil para conocer el alcance del fenómeno, al menos en las principales urbes del país.
25. A pesar de la realización del más reciente *Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018*, en el que

se aplicaron un total de 1,410 encuestas, y 1,125 personas fueron contabilizadas directamente a través de la “Ficha Enclave”, es imprescindible articular esfuerzos interinstitucionales, en conjunto con la academia y actores de la sociedad civil, para el diseño e implementación de un ejercicio censal eficiente. Sin este ejercicio se seguirán subestimando el fenómeno de la vida en la calle. Pues, a pesar de estos recuentos, el gobierno de la Ciudad de México no cuenta con cifras censales oficiales sobre las poblaciones callejeras sino con un estimado poblacional a partir del cual se torna evidente el constante aumento de la población en calle. Sin el ejercicio censal, sistemático y metodológicamente confiable, es infructuoso considerar el diseño de políticas y acciones que no tienen una aproximación certera al fenómeno que pretenden afrontar.

26. Esta desarticulación es evidente cuando se considera que programas como el de *Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIIPC) 2019* de la SIBISO, que ofrece servicios sociales básicos y canalización a procesos de integración social a través de las brigadas de intervención y el CSS del IAAP, plantea metas físicas de intervención muy por debajo de los conteos que estiman alrededor de 6,774 personas en calle de tal modo que su meta de atención de 4,500 personas en calle termina siendo insuficiente para la demanda de atención comprobada incluso en sus indicadores previos. Es necesario entonces contar con estimaciones fiables, pero también atender estas cifras en el diseño de políticas, programas y acciones de atención a este sector de la población.
27. En este sentido, es preciso contar con un presupuesto acorde con la demanda de atención y servicios, que no solo considere acciones asistenciales, puesto que el presupuesto de \$3,000,000 de pesos para el ejercicio fiscal 2019 difícilmente puede cubrir la atención de una población creciente, en donde el *PAIIPC* da cuenta de alrededor del doble de beneficiarios en ejercicios anteriores.
28. Aunque el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México establece el desarrollo de un marco legal que ga-

rantice los derechos humanos y la inclusión social de las poblaciones callejeras, por lo que en una de sus estrategias se propone “Atender a las poblaciones callejeras que residen en la Ciudad de México, de forma universal y gratuita, mediante el registro ordinario, extraordinario o extemporáneo de las personas que no cuentan con acta de nacimiento a través de la gestión y la coordinación interinstitucional, fomentando la equidad, disminuyendo su exclusión y marginación, reconociendo su identidad jurídica y el libre ejercicio de sus derechos ciudadanos”, y planteó la meta de armonizar las reglas de operación para facilitar el registro ordinario, extraordinario y extemporáneo de las personas de las poblaciones callejeras, en los próximos dos años, a partir de la actualización del programa, el 31 de agosto de 2016, esta meta sigue sin alcanzarse.

29. Conforme lo estipulado en el *PAIPIPC 2019*, y en cumplimiento con lo establecido en el *Protocolo Interinstitucional*, el acercamiento con la población en calle, que se enfoca en la promoción y el acceso del derecho a la identidad a través del “acompañamiento para la realización de trámites para la obtención de documentos oficiales (acta de nacimiento, CURP, etc.)”, ocurre de forma tardía hasta la tercera fase de operación, a través de la facilitación del trámite y recuperación de documentos oficiales o el registro extemporáneo de actas de nacimiento. Por lo que, es de esperar que, desde el primer contacto con la población, las brigadas de atención provean de información, canalización y atención al respecto del ejercicio de la identidad legal, y que se considere acercar los servicios del registro oportuno en campañas permanentes que acudan a los puntos de socialización y pernocta, y difundan información y servicios.
30. Es relevante considerar que, aunque los objetivos y las obligaciones institucionales son claras al enunciar el compromiso y las acciones encaminadas a proteger y garantizar los derechos de las poblaciones callejeras, en el caso de la identidad legal existen diversas trabas e inconsistencias que deben ser reconocidas y superadas. En principio, destaca que el proceso de obtención o recuperación de documentos de

identidad deba ser intermediado por diversos actores, gubernamentales o civiles, puesto que requiere la canalización de la población o por solicitud a través del Instituto de Asistencia e Integración Social (actualmente, IAPP), careciendo de un procedimiento específico para la atención de este sector de la población en las oficinas del Registro Civil de la CDMX, lo cual se abordará más adelante.

31. Aunque ya se ha señalado previamente, un obstáculo documental mencionado persistentemente fue la solicitud de constancia de inexistencia. Por lo que en el caso específico de las poblaciones callejeras sobresale la importancia de que se elimine su presentación por parte del interesado cuando se trata de un procedimiento que las autoridades están en posibilidad de realizar como parte de sus tareas registrales. Como ya se mencionó, esta transferencia de responsabilidades disminuiría la sobrecarga de documental, procedimental y económica.
32. En vísperas de la difusión de esta investigación fue publicado el 8 de agosto de 2019, en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* la “Resolución de carácter general por la que se exime del pago de los derechos causados con motivo del registro ordinario o extemporáneo de nacimiento de las personas que se indican”, en cual contempla a grupos vulnerables de atención prioritaria, como son las personas que viven en situación de abandono o calle, aunque se presupone el principio de gratuidad de este derecho por lo que en este caso se apela a la regulación de su tramitación para hacer garantizar este derecho.
33. Con base en la revisión del Portal Trámites CDMX se puede identificar que lo más cercano a un proceso estandarizado que contemple a las poblaciones callejeras es la “Asesoría y atención jurídica a la población en situación de vulnerabilidad y/o en situación de calle”, servicio que brinda asistencia en la gestión ante el Registro Civil de la Ciudad de México en la obtención de acta de nacimiento y CURP. A pesar de su existencia, este proceso destaca por su incongruencia ante la problemática de la población a la que se orienta. Este servicio contempla tres modalidades: el registro de

nacimiento extemporáneo, la asesoría para acceder a programas sociales y la recuperación de la CURP. Los dos últimos contemplan como requisito la presentación del acta de nacimiento. Respecto al asesoramiento para el registro extemporáneo, consiste en reunir cuatro requisitos (constancias de inexistencia de registro de nacimiento y matrimonio, comprobante de domicilio y fotografías tamaño infantil); informarse y, en su caso, realizar el pago correspondiente (aunque se informa como gratuito, la Secretaría de Administración y Finanzas lo contradice); y presentar los requisitos ante las oficinas de atención del Instituto de Asistencia e Integración Social. El problema es que la obtención de los documentos que se piden como requisito suponen un gasto de \$286.80 pesos (debido a que al menos la obtención de las constancias de inexistencia de registro y matrimonio suponen un acercamiento a las oficinas de Registro Civil, y a su vez el pago de la búsqueda de datos de registro, vigente en la Secretaría de Administración y Finanzas al 31 de diciembre de 2019, así como de la expedición de las respectivas constancias). Así pues, a pesar de que el trámite en sí mismo es considerado como gratuito, los costos asociados lo contradicen. Esto sin mencionar la incoherencia de solicitar un comprobante de domicilio, con una antigüedad no mayor a tres meses, en un trámite destinado a población “en situación de calle” y requerir los documentos compilados en las oficinas de atención del IASIS una vez que han sido obtenidos de forma autónoma en el Registro Civil, sólo para esperar la respuesta del Instituto que intermediará.

34. Es preciso que a las y los miembros de las poblaciones callejeras se les garantice la posibilidad de realizar el proceso de registro de nacimiento así como de obtención o recuperación de la copia certificada del acta, tanto de forma autónoma e independiente, acudiendo individualmente a las oficinas del Registro Civil más cercanas, como a partir del acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil e incluso considerando la intermediación de instancias gubernamentales que se vinculen directamente con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, sin simular el proceso

de trámite al solicitar requisitos documentales previos a la atención.

35. Siendo así, es fundamental que los servidores públicos encargados de brindar atención directa a este grupo de atención prioritaria sean sensibilizados sobre la problemática del fenómeno de la vida en calle y, su vez, se diseñen y apliquen procesos estandarizados de atención a miembros de la población que de forma personal e independiente acudan a las oficinas del Registro Civil.
36. En el mismo sentido se encuentran las recomendaciones en torno al *Procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle* diseñado por el INE para otorgar credenciales de elector a los ciudadanos que no cuentan con un domicilio. Aunque se reconoce que este es un paso hacia la dirección correcta, es necesario establecer con mayor precisión diversos puntos que representan obstáculos en su implementación. En principio, la difusión de su existencia es fundamental para que más personas miembros de las poblaciones callejeras utilicen este recurso y realicen el trámite, sin discriminación ni intermediarios. Por ello no es sorpresa de en los últimos cinco años que ha estado vigente dicho procedimiento sólo se tenga registro de 30 casos en los que se han realizado trámites a personas en situación de calle, en la Ciudad de México, con corte a la fecha del 29 de mayo de 2019⁵⁵.
37. Como ya se mencionó, en principio, es crucial contar con una estrategia integral de sensibilización y divulgación, por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Electoral del Instituto, que considere no sólo la capacitación del personal de los MAC en materia de atención y no discriminación de miembros de las poblaciones callejeras, sino también respecto a la sensibilización e implementación del Procedimiento de atención que ha sido subutilizado, y el cual debe ser estipulado claramente, en cuando a los tiempos, procesos y responsables para su eficiente ejecución.

38. Asimismo, es preciso diseñar e implementar una estrategia de difusión, dirigida tanto los miembros de las poblaciones callejeras como a la población en general. En principio es indispensable que la población en calle cuente con información sobre la existencia de este procedimiento que los exceptúa de la presentación de un comprobante de domicilio, por lo que las campañas de difusión deben realizarse a partir de brigadas en calle y con articulación de organizaciones de la sociedad civil que tengan experiencia y conocimiento en la materia. Por el otro lado, la difusión hacia la población en general debe buscar la sensibilización de los ciudadanos que pueden fungir como testigos, sin temor ni prejuicios de quienes no cuentan con los medios para garantizar su identidad legal.
39. Aunque una gran mayoría de la población en calle estuvo de acuerdo con la importancia de tener una identidad legal, en los testimonios se observó que esa reflexión fue posterior a la negación de acceso a ciertos servicios o el ejercicio de derechos como la salud o el trabajo, por lo que las campañas de sensibilización o difusión de servicios registrales sobre la garantía de la identidad legal pueden considerar actividades en donde se planteen estos escenarios y consideraciones. Por lo anterior, es necesario realizar campañas de promoción de derechos humanos entre miembros de la población callejera, de modo que reconozcan su interrelación y se oriente hacia instancias de atención, de modo que se propicie la ruptura de las condiciones de exclusión en las que vive este conjunto social en la Ciudad de México.
40. Además, es importante sugerir que junto con la salvedad de la presentación del comprobante de domicilio es posible tomar en cuenta la exención de la presentación del documento de identidad (acta de nacimiento o de naturalización), como ocurre con otros grupos con necesidades particulares como personas mayores o los ciudadanos que han sufrido alguna catástrofe natural, a quienes se les dispensa de presentarlo siempre que tengan un registro previo en la Base de Datos del Padrón Electoral. De este modo, se apela a la obligación de las autoridades por promover, respetar, proteger y ga-

rantizar los derechos humanos, por lo que, como ya sentenció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “la interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio” [Instituto Nacional Electoral, 2017].

41. Debido a que el acta de nacimiento sigue siendo un documento fundamental en el proceso de obtención de la credencial de elector, es importante que el *Procedimiento...* contemple la articulación y canalización de los Módulos de Atención Ciudadana con las oficinas de atención del registro civil local para que aquellos integrantes de la población callejera que no cuenten con el acta de nacimiento sean eficientemente informados y redirigidos en su intento de obtener los documentos probatorios de su identidad legal.
42. En resumen, es preciso examinar el diseño de este *Procedimiento...*, a la luz de la problemática y las necesidades específicas de la población a quien está orientado, con el objetivo de garantizar el acceso sencillo y ágil de derechos fundamentales, como son el voto y la identidad legal. Asimismo, se puede considerar que el ciudadano en calle pernocta recurrentemente en la misma zona, sin embargo, también es posible la situación de quienes duermen intermitentemente en distintos lugares, por lo que podría contemplarse más de un lugar de pernocta o la referencia de lugar a nivel distrital pero no circunscrita a una sola ubicación.
43. Ante la resistencia de la población en calle por acercarse a servicios públicos o instituciones gubernamentales, debido a las experiencias previas de maltrato o discriminación, resulta indispensable, tanto en el caso del INE como de las oficinas del Registro Civil locales, la sensibilización y capacitación de los servidores públicos y, al mismo tiempo, que se promuevan, como ya se ha señalado, campañas permanentes y articuladas de registro móvil con el objetivo de concientizar a la población en calle sobre la importancia de ejercer su derecho a la identidad legal y a la vez, facilitar la información sobre los trámites y servicios que brinda el Registro Civil, el IAPP y el INE en favor de la garantía de sus derechos. De esta forma, se atendería tanto a la necesidad de

eficientar los mecanismos de divulgación de información, como a la necesidad de combatir la percepción negativa de las poblaciones callejeras respecto de las autoridades y los servidores públicos.

44. Llevar a cabo campañas comunes entre las diversas instituciones, orientadas hacia funcionarios públicos y población en general, a fin de que sea comprendida la problemática de la población en calle, su carácter de ciudadano y la obligación de la sociedad y las instituciones de reconocer plenamente los derechos de este sector de la población, combatiendo la discriminación y los estigmas sociales.
45. Es inaplazable la conjunción de voluntades para desarrollar y aprobar la primera *Ley de atención a las y los miembros de las poblaciones callejeras*. No es menor que tras infructuosos esfuerzos, patentes al menos en los últimos tres años, aún no exista un marco legal que resguarde a este grupo de atención prioritaria. Aunque la Constitución misma de la Ciudad de México ampara y reconoce las necesidades específicas de atención, el marco legal que resguarda a este conjunto social sigue siendo un proyecto en construcción en donde la *Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal* ha quedado rebasada.

3. Consideraciones a partir de los testimonios de las poblaciones callejeras

46. Es crucial la implementación de espacios permanentes de participación, diálogo y reflexión con personas miembros de las poblaciones callejeras y, a la par, el establecimiento de mecanismos que recopilen y encaucen la opinión, los testimonios, las quejas y las experiencias de las y los miembros de las poblaciones callejeras respecto a las problemáticas que enfrentan en el ejercicio de su identidad legal y en el conjunto de todos sus derechos humanos.
47. Como ya se mencionó, hasta ahora la mejor forma de aproximación con miembros de las poblaciones callejeras es el acercamiento en los puntos de pernocta y socialización, por lo que la implementación de brigadas, desde el Registro Civil o el INE, debe contemplarse como parte de las campañas de difusión de servicios y atención, con el propósito de informar a la población sobre los servicios que ofrecen, de la manera más accesible. Esta estrategia permitiría vincular a los servidores públicos con cierto sector de la población nacional indocumentada, que carece de la información necesaria acerca de los requisitos para obtener o recuperar sus documentos de identidad.
48. En los testimonios de las personas con experiencia en trámites, frecuentemente se encontró que el acompañamiento durante el proceso de obtención o recuperación de documentos, por parte de algún miembro de una asociación civil o de amistades, ha favorecido su realización. Incluso, dicho acompañamiento, puede que persuada a las autoridades de realizar actos discriminatorios contra la población callejera, o de ignorarles o no informarles correctamente. Sin embargo, debe mantenerse presente que aún sin intermediación, la garantía de la identidad legal es una obligación del Estado, por lo que no debería privilegiarse la intermediación sino considerarse como una alternativa más, pero en donde se garantice el reconocimiento como sujeto de derechos y la autonomía ciudadana.

49. De este modo, sería importante considerar la elaboración de un *Procedimiento especial de atención* que sea congruente con la realidad y la problemática que enfrentan los miembros de las poblaciones callejeras en el proceso de obtención y recuperación de su registro de nacimiento, de tal forma que cualquier Registro Civil que opere en la Ciudad de México pueda atender directamente a los miembros de la población sin la necesidad de que el interesado deba recurrir a la intermediación de instituciones gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil para ejercer un derecho prioritario para cualquier ciudadano. A pesar de que el propósito de brindar asistencia en el trámite de registro de nacimiento es importante, cabe destacar que la forma en que se ha establecido esta articulación entre actores no reconoce la capacidad del sujeto y en su caso resta autonomía cuando el objetivo final debiera centrarse en reconocer el principio de igualdad y garantizar el acceso a derechos y servicios.
50. Por ello, ante el recelo, generalmente basado en experiencias de maltrato y discriminación previa es necesario que el *Procedimiento especial de atención* en oficinas registrales y de los módulos de atención ciudadana posibilite la garantía de acompañamiento por parte de servidores públicos, previamente capacitados, o de miembros de asociaciones civiles. Dicho acompañamiento debe ser sensible con las problemáticas de la población en calle, tales como la posibilidad de ausencia de información personal y documentos probatorios. Los servidores públicos que realicen la labor de acompañamiento deben tener conocimiento de los canales adecuados para superar los mencionados obstáculos que puede encontrar la población callejera, así como de instancias para denunciar la falta de atención o la violación de sus derechos.
51. En este sentido, debe garantizarse la agilización del trámite. Es decir, que se pueda obtener un acta de nacimiento o una credencial de elector en el menor número de visitas posibles, y sin prolongar los tiempos de espera. Del mismo modo, es indispensable que se dé cumplimiento al criterio

de gratuidad de la garantía de la identidad legal. Esto sólo será posible si el trámite del acta de nacimiento como tal, deja de implicar costos asociados, como la solicitud de constancias de inexistencia o la presentación de fotografías, entre muchos otros requisitos solicitados de forma adicional.

52. Uno de los hallazgos más relevantes de esta investigación fue analizar a la identidad legal, hasta ahora explorada en el marco del ejercicio de derechos, como símbolo de autorreconocimiento y pertenencia social. Para gran parte de la población callejera encuestada, los documentos significaron un medio de reconocimiento, propio y ante la sociedad. Así, la identidad legal es concebida también como un referente de pertenencia grupal y, a la vez de autorreconocimiento social, lo cual cobra relevancia y no debe ser subestimado cuando se considera a la luz de las condiciones particulares de exclusión social de la población en calle.



Apuntes metodológicos

Para abordar la problemática sobre los límites en la garantía del derecho a la identidad legal de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México y su relación con el ejercicio de otros derechos, esta investigación se ha desarrollado en tres fases, con base un enfoque metodológico mixto que incorporó el uso de herramientas cualitativas y cuantitativas.

Durante la primera fase de la investigación se realizó una revisión conceptual y teórica. Y a partir de esta se realizó la revisión normativa y procedimental a nivel estatal con el objetivo de identificar las principales barreras administrativas, procedimentales e institucionales que obstaculizan el registro de nacimiento —oportuno y extemporáneo— y, por tanto, el ejercicio de la identidad legal. Con base en este marco normativo, y como segunda fase, se optó por la incorporación de las y los miembros de las poblaciones callejeras en la verificación y el contraste de los resultados obtenidos, a partir de la implementación de grupos de discusión con hombres y mujeres, a modo de incorporar la opinión y la experiencia de las poblaciones callejeras en el diseño de un instrumento de recopilación de información. Por último, como tercera fase, se recopilaron las respuestas de algunos miembros de la población y sistematizaron los resultados obtenidos, para su posterior análisis y desarrollo en el presente documento. Por lo que, a lo largo de esta investigación se detallan algunos de los aspectos más relevantes de la construcción y el desarrollo metodológico de este proyecto.

A. Revisión normativa

A partir del encuadre teórico de distintas nociones como identidad legal, ciudadanía y poblaciones callejeras, se examinó el marco normativo internacional y nacionales, profundizando en los lineamientos y las disposiciones locales de la legislación estatal concerniente a la expedición de la documentación de identidad legal. De esta forma, fueron consultadas alrededor de 121 fuentes normativas que incluyen:

- 32 constituciones políticas locales⁵⁶
- 32 códigos civiles locales
- 1 código familiar⁵⁷
- 10 leyes locales del registro civil
- 22 reglamentos del registro civil locales
- 25 portales oficiales de los gobiernos locales

Además, para aclarar y complementar la información encontrada en el ordenamiento jurídico, se enviaron un total de 168 solicitudes de acceso a la información a través del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). De las 168 solicitudes de información, tres fueron enviadas a organismos federales: Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) e Instituto Nacional Electoral (INE). Otras 140 solicitudes fueron enviadas a tres dependencias gubernamentales locales por entidad: las respectivas secretarías generales de gobierno, las secretarías de desarrollo social estatales y las dependencias locales del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia⁵⁸. Cada una bajo los siguientes modelos:

56 Incluyendo la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, la constitución más joven de América Latina. Fue promulgada el 5 de febrero de 2017 y entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018.

57 Para el caso del Estado Libre y Soberano de Morelos, la Dirección del Registro Civil está regulada por el Código Familiar y no por el Código Civil.

58 Los nombres de las dependencias tienen ligeras variaciones según la entidad federativa o municipios a los cuales fueron enviadas las solicitudes de información.

1. Secretarías generales de gobierno a nivel estatal

El órgano encargado de garantizar el acceso al derecho a la identidad a nivel estatal es, en la mayoría de los casos, la respectiva secretaría general del gobierno estatal, la cual, a través de la Dirección General de Registro Civil, se encarga de emitir el primer documento de identidad: el acta de nacimiento. Por ello, las solicitudes de información generales versaron sobre:

- A. Número de oficinas del registro civil en la entidad, ya sean oficialías del registro civil o agencias municipales que cumplan con las funciones registrales. Existencia de módulos móviles o centros de servicio automático (kioscos o cajeros), y cantidad.
- B. Criterios para el establecimiento de nuevas oficinas del registro civil por entidad y municipio.
- C. La existencia y, en su caso, composición de indicadores de medición de subregistro de nacimientos a nivel estatal.
- D. La implementación de campañas estatales para abatir el subregistro de nacimientos, así como su temporalidad y población objetivo.
 - a. En su caso, criterios, indicadores o variables relevantes que se ponderan institucionalmente para su implementación.
- D. Vigencia de la Campaña Nacional para el Registro Universal, Oportuno y Gratuito que inició el 22 de abril de 2013, y, en su caso, objetivos, impacto e indicadores de logros.
- E. Campañas de registro oportuno y/o extemporáneo de nacimientos, en el periodo 2013-2016 y población objetivo.
 - a. En su caso, requisitos generales y documentales, solicitados para ser susceptible de ser beneficiario.
- F. Existencia de campañas orientadas a abatir el subregistro de población vulnerable y, específicamente de poblaciones callejeras, situación de calle o indigencia.
 - a. En su caso, objetivos, descripción de población objetivo, número de beneficiarios e impacto.

2. Secretarías de desarrollo social local

Encargadas de vigilar, diagnosticar y atender a las poblaciones en condiciones de exclusión, marginación, riesgo o vulnerabilidad social, las secretarías de desarrollo social locales fueron las dependencias más pertinentes para explorar el reconocimiento e inclusión de las poblaciones callejeras como grupos objetivos de sus políticas y programas. Aunque a nivel nacional, las poblaciones callejeras no son reconocidas como un grupo en situación de vulnerabilidad⁵⁹, exceptuando a gobiernos como el de la Ciudad de México en donde se les identifica y reconoce en sus programas y políticas de atención, e incluso en la normatividad local, como grupo de atención prioritario, era necesario explorar el estado que este sector de la población guarda en términos de visibilidad y atención a nivel estatal. De ahí la pertinencia de enviar solicitudes de información a las distintas secretarías de desarrollo social, en la búsqueda de políticas públicas y programas sociales centradas en éstas, así como en la exploración de la existencia de censos o conteos poblacionales locales que los identifiquen e incluyan. Así, las solicitudes de información se centraron en:

- A. Conteos, censo o estimados de las poblaciones callejeras, población en situación de calle o indigencia.
- B. Estimados estatales respecto a la población en condiciones de exclusión, marginación, riesgo social o vulnerabilidad, así las fuentes que nutren el diseño de sus indicadores, políticas y programas sociales.
- C. Programas institucionales orientados a la población en exclusión, marginación, riesgo social o vulnerabilidad, durante el periodo 2013-2016.
 - a. En su caso, objetivo del programa, tamaño de la población objetivo, composición, número de beneficiarios e

59 A pesar de que instituciones como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación han reconocido que “las poblaciones callejeras conforman uno de los grupos más excluidos y vulnerados” (Conapred, 2016), éste subconjunto poblacional no ha sido incluido dentro de los 12 grupos en situación de discriminación (adultos mayores, afrodescendientes, creencias religiosas, etnias, migrantes y refugiados, mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad, personas que viven con VIH, diversidad sexual, jóvenes y trabajadoras del hogar) que el Consejo identifica.

impacto. Así como requisitos generales y documentales para ser beneficiario.

- D. Existencia de programas sociales enfocados a la atención de los miembros de las poblaciones callejeras, población en situación de calle o indigencia, descripción, objetivos, requisitos para ser beneficiario e indicadores de impacto.

3. Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia

De forma similar a las secretarías de desarrollo social estatales, el DIF es una dependencia encargada de conducir políticas públicas en materia de asistencia social y acciones encaminadas a mejorar la situación vulnerable de niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad, por lo que las preguntas dirigidas a este organismo fueron muy cercanas a las enviadas a las secretarías de desarrollo social estatales.

- A. Estimado de la población de la entidad en condición de exclusión, marginación, riesgo social o vulnerabilidad, y fuentes de información o indicadores que fundamentan el diseño de sus políticas y acciones sociales.
- B. Existencia de censo o estimado poblacional de poblaciones callejeras, personas en situación de calle o indigencia.
- C. Programas institucionales implementados en el periodo 2013-2016, orientados a la población en exclusión, marginación, riesgo social o vulnerabilidad, objetivos del programa, tamaño de la población objetivo, número de beneficiarios e impacto.
 - a. De contar con estos, requisitos generales y documentales, para ser beneficiario.
- D. Existencia de programas sociales enfocados a la atención de miembros de las poblaciones callejeras, población en situación de calle o indigencia.
 - b. De ser así, descripción, objetivos, requisitos para ser beneficiario e indicadores de impacto.

Las restantes 25 solicitudes fueron enviadas a Institutos de la Consejería Jurídica y Asuntos Legales, Institutos de Transparen-

cia y Acceso a la Información Pública, Coordinaciones Generales de Asuntos Jurídicos y Secretarías de Trabajo y Finanzas en las entidades donde dichas dependencias tenían atribuciones en materia de derecho a la identidad.

Dependencia	Número de solicitudes
Organismos federales	3
Secretaría General de Gobierno	54
Secretaría de Desarrollo Social	40
Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	46
Instituto de la Consejería Jurídica y Asuntos Legales	6
Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública	14
Coordinación General de Asuntos Jurídicos	3
Secretaría del Trabajo	1
Secretaría de Finanzas	1

Tabla 22.
Solicitudes de información

Fuente: Elaboración propia.

B. Diseño e implementación instrumental

Tras la recopilación de los documentos normativos y las solicitudes de acceso a la información. Se realizó una valoración de los *Obstáculos en torno al registro de nacimiento*, con base en los dispuestos por las autoridades correspondientes y abordados en el apartado normativo, así como del impacto de las acciones y programas implementados, para garantizar la identidad de la población callejera. Tras el análisis de fuentes secundarias, la investigación se enfocó en el diseño e implementación de instrumentos que permitieran recuperar y dar cuenta de las experiencias de primera mano sobre los obstáculos que han afrontado los miembros de poblaciones callejeras en la obtención de sus documentos de identidad.

1. Grupos de discusión

Con esta intención se llevaron a cabo dos grupos de discusión, uno de mujeres y otro de hombres, entendiendo que las vivencias en calle, las experiencias en trámites de documentos de identidad, al igual que las motivaciones para obtener los mismos están atravesadas por una distinción de género. Por lo que, se entiende como grupo focal: “el conjunto de personas reunidas para interactuar en una entrevista grupal, semiestructurada y focalizada sobre una temática particular compartida por todos”. Con base en esta

herramienta se pretendió aproximarse, mediante la discusión, a las experiencias, los procesos, las percepciones y testimonios de quienes, como miembros de las poblaciones callejeras, pueden dar testimonio de las problemáticas que les afectan [Barbour, 2013 y Suárez Ortega, 2005].

Así, en el grupo focal de mujeres se contó con cinco integrantes de 23 a 35 años, mientras que en el de hombres participaron sólo tres miembros. Para identificar tendencias y regularidades en las opiniones del grupo objetivo fue necesario desarrollar varias discusiones. Por lo cual, fue elaborado un guion único con 38 preguntas abiertas, divididas en ocho ejes o criterios de discusión y, a partir de las respuestas obtenidas y las vivencias, aspiraciones y motivaciones compartidas en ambos grupos focales, se sistematizaron las respuestas en 8 unidades o ejes de análisis y las siguientes preguntas detonadoras:

Guion de grupo de discusión	
Unidades o ejes de análisis	Preguntas de discusión
1. Diagnóstico de documentación personal	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuentan con algún documento de identidad (acta de nacimiento, CURP, credencial oficial, IFE, o algún otro)? ¿Desde cuándo los tienes? - ¿Saben si fueron registrados cuando nacieron? Es decir, si algún familiar tramitó en su momento su acta de nacimiento. - En caso de que algún miembro no cuente con alguno: <ul style="list-style-type: none"> o ¿por qué no tienes documentos de identidad? o ¿alguna vez has contado con algún documento de identidad? o ¿has intentado tramitarlos?
2. Incentivos personales para la obtención de documentos de identidad legal	<ul style="list-style-type: none"> - ¿A ustedes les parece importante tener documentos de identidad?, ¿por qué? - ¿Por qué motivos decidieron tramitar sus documentos de identidad? - ¿Para qué les han servido sus documentos de identidad? - ¿Cómo los han obtenido? - ¿Les han negado alguna atención del gobierno por no tener documentos de identidad?, En caso afirmativo ¿cuál?
3. Experiencias compartidas sobre identidad legal y procesos de obtención o recuperación de documentos.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Hace cuánto tiempo tramitaron alguno de sus documentos de identidad?, ¿qué documento tramitaron?, ¿quiénes ya concluyeron con el trámite? - ¿Cuánto tiempo duró el trámite de sus documentos, desde que lo empezaron hasta que se los dieron? En caso de que aún no concluya, ¿desde cuándo están en trámite sus documentos? - ¿Cómo se han sentido o se sintieron durante todo el proceso de trámite de sus documentos?

Guion de grupo de discusión	
Unidades o ejes de análisis	Preguntas de discusión
	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Creen que el acompañamiento que tuvieron en el proceso facilitó la obtención de tus documentos? (Es decir, fue más rápido y más atento) - De los requisitos que les pidieron para tramitar sus documentos, ¿cuál fue el más difícil de cumplir?
4. Procesos de intermediación	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Han recibido algún tipo de apoyo para la obtención o recuperación de su documentación? - Cuando realizaron el trámite de sus documentos, ¿lo hicieron solos o alguna persona lo hizo por/con ustedes? - En caso de que alguien haya acompañado el proceso de trámite, ¿pertenece a alguna organización o fue algún amigo o familiar? - ¿Con el trámite de qué documento fueron asistidos?
5. Conocimiento sobre difusión de campañas y programas	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Por qué medio se informaron de cómo tramitar tus documentos de identidad? - ¿Se han enterado de alguna campaña del gobierno para poder tramitar tus documentos de identidad? - ¿Cómo se enteraron, fueron al grupo, ustedes se acercaron o a través de una organización? - ¿Cómo les sería más fácil enterarse de campañas o programas que apoyen a personas que viven en la calle?
6. Obstáculos institucionales para la obtención de documentos	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuáles dirían que son los principales obstáculos o dificultades que pone el gobierno para tramitar sus documentos? - Requisitos económicos: Durante el trámite de sus documentos, ¿en qué tuvieron que gastar?, ¿cuál fue el gasto más fuerte que realizaron?, ¿representaron para ustedes un obstáculo los costos económicos asociados a los trámites?, ¿significó un gasto importante o pérdida de ingreso ir a las oficinas para tramitar sus documentos? - Documentales: ¿los documentos que les pedían para tramitar sus documentos de identidad fueron un obstáculo en el proceso?, ¿fue muy difícil para ustedes juntar la documentación que se les solicitaban? - Procedimentales: ¿la atención que recibieron les pareció adecuada para concluir bien el trámite de sus documentos?, ¿cuántas visitas tuvieron que hacer o han hecho durante el proceso de trámite de sus documentos?
7. Obstáculos socioculturales asociados a la permanencia en calle	<ul style="list-style-type: none"> - Antes de comenzar el trámite de sus documentos, ¿por qué razón ustedes no habían decidido tramitarlos? - ¿Alguna vez se han sentido agredidos o discriminados por algún servidor público? (ej. policía, etc.) - Durante el proceso de tramitación de sus documentos, ¿en algún momento se sintieron agredidos o discriminados? En caso afirmativo, ¿qué tendría que ser diferente para que te trataran mejor? - ¿Ustedes creen que las poblaciones callejeras deberían de ser atendidas de forma diferente a las demás personas?
8. Reflexiones generales sobre documentación y derecho a la identidad	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo consideran que les ha afectado el no tener documentos de identidad? - ¿En qué forma creen que tener documentos de identidad pueda cambiar algo en su vida? - *Preguntas del moderador sobre elementos significativos recogidos de la discusión (reafirmación o aclaración de la información) y síntesis de los puntos relevantes que haya recogido el relator.

2. Encuesta exploratoria:

Identidad legal de las poblaciones callejeras en la Ciudad de México

Identificación y localización del encuestador

Fecha:	<i>DD/MM/AAAA</i>	Encuestador:	<i>Nombre(s)</i>	<i>Apellido(s)</i>
Calle:		Esquina:		Grupo:
Delegación:		Colonia:		Hora:

*El tono oscuro de celda indica que la pregunta es opcional pues depende de la respuesta anterior

Perfil del encuestado

1. Nombre completo	<i>Nombre(s)</i>		<i>Apellido(s)</i>				
2. Alias	<i>Seudónimo o apodo</i>						2.1. Anónimo <i>Marcar</i>
3. Edad:	<i>Años</i>		4. Sexo:	Hombre <i>Marcar</i>	Mujer		
5. Lugar de nacimiento:	<i>País:</i>	<i>Entidad</i>	<i>Municipio</i>				
6. Estado civil	Soltero/a	Casado/a	Unión Libre	Separado/a	Viudo/a	No sabe	No contestó
7. ¿A qué edad comenzaste a vivir en calle?	<i>Edad en años:</i>						
8. En la última semana, has vivido o dormido en: (4 de 7 días)	Calle	Con familiares o amigos	Rento	Hotel	Albergue	No sabe	No contestó
8.1. Otra:							
9. Dónde	<i>Referencia específica de localización</i>						
10. Cuánto tiempo llevas viviendo ahí (marcar):	Menos de 3 meses	Entre 3 y 6 meses	Entre 6 y 12 meses	Entre 12 y 24 meses	Entre 2 y 5 años	Entre 5 y 10 años	Más de 10 años
11. ¿Por qué dirías que comenzaste a vivir en calle?	Violencia familiar	Problemas económicos	Adicción, propia o familiar	Convivencia familiar (desapego)	Sin vida en casa	No sabe	No contestó
11.1. Otra:							
12. ¿Sabes leer y escribir?	Sí		No /14*		No contestó		
13. ¿Último grado de estudios?	Sin estudios	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Superior	No sabe	No contestó
13.1 Otra:			13.2. ¿Puedes decirme el nombre de la escuela?				
13.3. ¿Tienes certificado?	Sí	No	14*. ¿Tienes hijos?	0 "cero":	# Número:	14.1. ¿Tienen acta?	0 "cero":
	<i>Marcar</i>		<i>Número</i>			<i>Número</i>	

Identidad legal

15. ¿Fuiste registrado al nacer?	Sí	15.1 ¿Quién te registró? Organización civil	Padres (ambos)		Madre	Tíos, abuelos o familiares	Padrinos, amistades o conocidos
			Institución de gobierno (DIF)	MP o Registro Civil	No sabe	No contestó	
	No	15.2 ¿Por qué? Falta de interés de padres	Padres sin documentos		Lejanía de oficinas de registro	Falta de información	Sin reconocimiento paterno
			No sabe	No contestó	15.2.1 Otra:		
16. ¿Cuántas personas hay en el grupo en el que vives o vivías?			17. ¿Sabes cuántos de ellos tienen documentos de identidad?				
	Número		Número				
18. ¿Consideras importante tener documentos de identidad?	Sí	No	18.1 ¿Por qué?				
19. ¿Sabes cómo tramitar tus documentos de identidad?	Sí	No	20. ¿Cómo te informaste/ informarías del proceso?		Organización o Asociación Civil	Compañero de grupo	Familiar o amigo
		20.1 Otra:					

Perfil económico

21. Actualmente, ¿tienes alguna actividad o trabajo que te de ingresos económicos?	No	21.1 ¿Cuánto tiempo llevas sin trabajar?	Menos de 1 semana	Entre 1 semana y 1 mes	Entre 1 y 3 meses	Entre 3 y 6 meses	Entre 6 y 12 meses	
			Entre 1 y 3 años	Entre 3 y 5 años	Más de 5 años	No sabe	No contestó	
		21.1.2 ¿Cómo cubres tus necesidades?	Servicios de albergues	Servicios de organizaciones	La comunidad te ayuda	Tu pareja te mantiene	El grupo te mantiene	
	No las cubren		21.1.3 Otra:					
	Sí	21.2 ¿En qué trabajas?	Texto					
			21.2.1 Aproximadamente, ¿cuántas horas a la semana trabajas?	Menos de 8 horas	Entre 8 y 24 horas	Entre 24 y 48 horas	Más de 48 horas	
		No sabe		No contestó	21.2.2 Otra:			
		21.1.2 ¿Cuánto ganas, en promedio, en una semana?	Menos de \$100	Entre \$100 y \$400	Entre \$400 y \$600	Entre \$600 y \$800		
			Entre \$800 y \$1,500	Entre \$1,500 y \$2000	Más de 2,000	No sabe		
		No contestó	21.1.3 Otra:					
		21.1.4 En tu trabajo, ¿utilizas alguna id?	Sí /21.1.5	No /22*	No sabe	No contestó		
	21.1.5 ¿Cuál?	IFE/INE/Credencial de elector	CURP	Acta de nacimiento	Cartilla Militar	Documento migratorio		
Identificación específica del trabajo		Seguro Popular	Hoja de gratuidad	No sabe	No contestó			
21.1.6 Otra:								

Posesión de documentos y causas de subregistro

22*. De los siguientes documentos, dime si lo tienes, lo has tenido o están en trámite.		Posesión actual	En trámite de obtención	En trámite de recuperación	Sin documento	No sabe	No contestó	
Acta de nacimiento		22.1*	22.1*	22.2*				
IFE/INE/De elector		22.1*	22.1*	22.2*				
CURP		22.1*	22.1*	22.2*				
Hoja de gratuidad								
Identificación postal								
SEDEREC								
22.1* De las siguientes opciones que te voy a leer, podrías decirme por qué no cuentas con tu...		No te interesa	No sabes cómo	El trámite es largo	El trámite es difícil	El trámite es costoso	No cuentas con los requisitos	Otra (escribir):
	Acta de nacimiento							
	IFE/INE/De elector							
	CURP							
22.2*. ¿Alguna de estas opciones fue razón para tramitar tus documentos?	Atención médica	Conseguir un mejor empleo	Para votar	Recuperación de hijos	Para rentar o tener dónde vivir	Ir a la escuela o continuar estudios	Registrar hijos o hacer trámites familiares	Ser beneficiario de programas sociales
	No sabe	No contestó	A.1 Otra:					
23. De los siguientes derechos, ¿alguno te fue negado por no tener documentos?	Salud	Educación	Vivienda	Trabajo	Trámites familiares	Votar	Programas sociales	
	No sabe	No contestó	23.1 Otra:					
24. ¿Cómo sería más fácil enterarte de campañas/ programas?	Difusión en radio	Difusión en televisión	Brigadas de registro	Carteles o trípticos	Redes sociales	Por medio de OSC's	No sabe	No contestó
	24.1 Otra:							

Obstáculos y experiencia en el proceso de trámite

A. En el tiempo viviendo en calle, ¿has tramitado algún documento para ti o alguien más?				Sí /B	No /25		
B. ¿Has sido asistido con alguno de los siguientes documentos?	Credencial INE/IFE	Acta de nacimiento	CURP	Cartilla Militar	Documento migratorio	Específicas: (INAPAM, Servicio postal, SEDEREC, etc.)	Seguro Popular
	No sabe	No contestó	B. 1 Otra:				

C. Durante el último trámite que realizaste, de credencial de elector, acta de nacimiento u otro documento, ¿alguien ayudó? (Vertical) ¿De qué forma te ayudó? (Horizontal)		Información	Acompañamiento presencial	Económico	Agilización de trámite	Ningún apoyo	Otro:
	<i>Familiar o amigo</i>						
	<i>Organización o Asociación Civil</i>						
	<i>Compañero de grupo</i>						
	<i>Funcionario público</i>						
C.1 Otra:							
D. En el último año que tramitaste algún documento, ¿cuánto duró el proceso?	Documentos	1 semana a 1 mes	1 a 3 meses	3 a 6 meses	6 a 12 meses	Más de un año	No aplica
	Acta de nacimiento						
	CURP						
	IFE/INE						

E. Si pudieras calificar el proceso para tener tu acta de nacimiento, CURP o IFE/INE, qué calificación le pondrías al trámite, pensando que 1 es la calificación más baja, cuando fue lento, costoso y te trataron mal, y 5 es el más alto, cuando fue rápido, gratuito y te trataron muy bien.

(Rapidez, accesibilidad económica, buen trato)	1: lento, costoso y te trataron mal	2	3	4	5: rápido, gratuito y buen trato	No sabe	No contestó
Acta de nacimiento							
CURP							
IFE/INE							

F. En algún momento, durante el trámite, te sentiste:

	Ignorado	Mal informado	Maltratado	Discriminado	Agredido	Ninguna	No aplica
Acta de nacimiento							
CURP							
IFE/INE							

G. De la siguiente lista que te leeré, dime si fue un obstáculo o no para obtener o recuperar tus documentos.

(Al finalizar el listado). Ahora, dime cuál de estos fue el principal obstáculo.

		Obstáculo	No fue obstáculo	No aplica	No sabe	No contestó	Principal
Económicos:	- Costo de trámite						
	- Costos adicionales (fotos, constancias, etc.)						
	- Pérdida de horas de trabajo o pasajes.						

Documentales:	- Obtención de constancias o copias certificadas						
	- Trámite de búsqueda en el registro civil						
	- Comprobante de domicilio						
	- Identificación oficial con fotografía						
Procedimentales:	- Testigos						
	- Mala atención en las oficinas						
	- Información incompleta						
	- Muchas visitas para concluir el trámite						
	- Larga espera						
H. Antes de comenzar el trámite de tus documentos, ¿por qué razón no habías decidido tramitarlos?							

Conclusiones

25. ¿Alguna vez te has sentido agredido o discriminado por algún servidor público? (ej. policía, médicos, funcionarios, etc.)	Sí /25.1	No	No sabe	No contestó
25.1 Describe la situación (Quién y cómo)				
26. ¿Crees que algo debería de cambiar acerca de cómo es atendida o tratada la población que vive en calle?	Sí /26.1	No	No sabe	No contestó
26.1 En caso de sí, ¿qué?				
27. Para ti, ¿cuál sería la diferencia entre tener o no documentos de identidad?				
28. ¿Tienes algún comentario adicional que quieras hacer sobre el tema, la encuesta o la persona que la aplica?				

Observaciones:

El o la entrevistada tiene alguna de las siguientes discapacidades:	Sí	No
Discapacidades sensoriales y de la comunicación (para ver, oír, hablar, de lenguaje)		
Discapacidad motriz (en extremidades, tronco, cuello y cabeza)		
Discapacidad mental (intelectual, conductuales y otras)		
Otra: _____		



Anexos

1. Marco internacional

Instrumento	Derecho (s)	Artículo (s)	
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Personalidad jurídica	6	Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
	Nacionalidad	15.1	Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
		15.2	A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Personalidad jurídica	16	Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.
	Identidad y nombre	24.2	Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.
	Nacionalidad	24.3	Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.
Convención Americana de los Derechos Humanos	Personalidad jurídica	3	Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.
	Nombre	18	Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.
	Nacionalidad	20.1	Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
		20.2	Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
20.3		A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.	
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador"	Igualdad y no discriminación	3	Obligación de no Discriminación. Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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 social.

Instrumento	Derecho (s)	Artículo (s)	
Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes	Nacionalidad e identidad	14.1	Todo joven tiene derecho a: tener una nacionalidad, a no ser privado de ella y a adquirir otra voluntariamente, y a su propia identidad, consistente en la formación de su personalidad, en atención a sus especificidades y características de sexo, nacionalidad, etnia, filiación, orientación sexual, creencia y cultura.
	Identidad	14.2	Los Estados Parte promoverán el debido respeto a la identidad de los jóvenes y garantizarán su libre expresión, velando por la erradicación de situaciones que los discriminen en cualquiera de los aspectos concernientes a su identidad.
Convención sobre los Derechos del Niño	Nacionalidad y nombre. Garantía de inmediatez del registro	7.1	El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
	Garantía de la nacionalidad	7.2	Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.
	Identidad: nombre, nacionalidad y filiación.	8.1	Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
	Garantía del restablecimiento de identidad.	8.2	Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

2. Legislación nacional

Cuadro resumen 2. Legislación nacional	
Instrumento	<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Constitución publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el DOF el 24 de febrero de 2017.</p>
Artículo (s)	Texto
1°	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento y garantía de protección de los derechos humanos contenidos en el texto constitucional y los tratados internacionales de los que México sea parte. - Principio pro persona. - Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. - Prohibición de cualquier tipo de discriminación.
4°	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la vivienda. - Protección a la familia. - Principio jurídico, interés superior de la infancia. - Derechos de la niñez. - Obligación de ascendientes, tutores y custodios de preservar y exigir el cumplimiento de tales principios y derechos. - 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. [Párrafo adicionado DOF 17-06-2014] <p>La entrada en vigor del Decreto que contiene la adición en comento, contempla un lapso de seis meses para que las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establezcan en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento. Además, el Congreso de la Unión en un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y previa opinión de las entidades federativas y la autoridad competente en materia de registro nacional de población, deberá realizar las adecuaciones a la ley que determinen las características, diseño y contenido del formato único en materia de registro de población, así como para la expedición de toda acta del registro civil que deberá implementarse a través de mecanismos electrónicos y adoptarse por las propias entidades federativas del país y por las representaciones de México en el exterior.</p> <p>Adición del párrafo octavo al artículo 4° constitucional, publicada en el DOF en 17 de junio de 2014.</p>

Instrumento	Código Civil Federal: Nuevo Código publicado en el DOF en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 [Texto vigente]. Últimas reformas publicadas en el DOF el 24 de diciembre de 2013.
2°	La capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer; en consecuencia, la mujer no queda sometida, por razón de su sexo, a restricción alguna en la adquisición y ejercicio de sus derechos civiles.
3°	Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.
12°	Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquéllos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.
13°	La determinación del derecho aplicable se hará conforme a las siguientes reglas: I. Las situaciones jurídicas válidamente creadas en las entidades de la República o en un Estado extranjero conforme a su derecho, deberán ser reconocidas; II. El estado y capacidad de las personas físicas se rige por el derecho del lugar de su domicilio;
21°	La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.
22°	La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código.
29°	El domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encontraren. Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses. I. Del menor de edad no emancipado, el de la persona a cuya patria potestad está sujeto; II. Del menor de edad que no esté bajo la patria potestad y del mayor incapacitado, el de su tutor; III. En el caso de menores o incapaces abandonados, el que resulte conforme a las circunstancias previstas en el artículo 29; (...)
35°	En el Distrito Federal, estará a cargo de los Jueces del Registro Civil autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio administrativo y muerte de los mexicanos y extranjeros residentes en los perímetros de las Delegaciones del Distrito Federal, así como inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial, la tutela o que se ha perdido o limitado la capacidad legal para administrar bienes.

Código Civil Federal: Nuevo Código publicado en el DOF en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 [Texto vigente]. Últimas reformas publicadas en el DOF el 24 de diciembre de 2013.	
40°	Cuando no hayan existido registros, se hayan perdido, estuvieren ilegibles o faltaren las formas en que se pueda suponer que se encontraba el acta, se podrá recibir prueba del acto por instrumento o testigos.
41°	Las Formas del Registro Civil serán expedidas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por quien él designe. Se renovarán cada año y los Jueces del Registro Civil remitirán en el transcurso del primer mes del año, un ejemplar de las Formas del Registro Civil del año inmediato anterior al Archivo de la Oficina Central del Registro Civil, otro al Archivo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el otro, con los documentos que le correspondan quedará en el archivo de la oficina en que hayan actuado.
48°	Toda persona puede pedir testimonio de las actas del Registro Civil, así como de los apuntes y documentos con ellas relacionados, y los Jueces Registradores estarán obligados a darlo.
54°	Las declaraciones de nacimiento se harán presentando al niño ante el Juez del Registro Civil en su oficina o en el lugar donde aquél hubiere nacido.
55°	Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos y, en su defecto, los maternos, <i>dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurrió aquél.</i> Los médicos cirujanos o matronas que hubieren asistido al parto, tienen obligación de dar aviso del nacimiento al Juez del Registro Civil, dentro de las <i>veinticuatro horas</i> siguientes. La misma obligación tiene el jefe de familia en cuya casa haya tenido lugar el alumbramiento, si éste ocurrió fuera de la casa paterna. Si el nacimiento tuviere lugar en un sanatorio particular o del Estado, la obligación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo del Director o de la persona encargada de la administración. Recibido el aviso, el Juez del Registro Civil tomará las medidas legales que sean necesarias a fin de que se levante el acta de nacimiento conforme a las disposiciones relativas.
57°	En las poblaciones en que no haya Juez del Registro Civil, el niño será presentado a la persona que ejerza la autoridad delegacional o municipal en su caso, y éste dará la constancia respectiva que los interesados llevarán al Juez del Registro que corresponda, para que asiente el acta.
58°	El acta de nacimiento se levantará con asistencia de dos testigos. Contendrá el día, la hora y el lugar del nacimiento, el sexo del presentado, el nombre y apellidos que le correspondan; asimismo, la razón de si se ha presentado vivo o muerto; la impresión digital del presentado. Si éste se presenta como hijo de padres desconocidos, el Juez del Registro Civil le pondrá el nombre y apellidos, haciéndose constar esta circunstancia en el acta. Si el nacimiento ocurriere en un establecimiento de reclusión, el Juez del Registro Civil deberá asentar como domicilio del nacido, el Distrito Federal. En los casos de los artículos 60 y 77 de este Código el Juez pondrá el apellido paterno de los progenitores o los dos apellidos del que lo reconozca.
65°	Toda persona que encontrare un recién nacido o en cuya casa o propiedad fuere expuesto alguno, deberá presentarlo al Juez del Registro Civil con los vestidos, valores o cualesquiera otros objetos encontrados con él, y declarará el día y lugar donde lo hubiere hallado, así como las demás circunstancias que en su caso hayan concurrido, dándose además intervención al Ministerio Público.

Código Civil Federal: Nuevo Código publicado en el DOF en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 [Texto vigente]. Últimas reformas publicadas en el DOF el 24 de diciembre de 2013.	
66°	La misma obligación tienen los jefes, directores o administradores de los establecimientos de reclusión, y de cualquier casa de comunidad, especialmente los de los hospitales, casas de maternidad e incluso, respecto de los niños nacidos o expuestos en ellas y en caso de incumplimiento, la autoridad Delegacional impondrá al infractor una multa de diez a cincuenta días del importe del salario mínimo legal fijado en el lugar correspondiente.
67°	En las actas que se levanten en estos casos, se expresarán con especificación todas las circunstancias que designa el artículo 65, la edad aparente del niño, su sexo, el nombre y apellido que se le pongan, y el nombre de la persona o casa de expósitos que se encarguen de él.
68°	Si con el expósito se hubieren encontrado papeles, alhajas u otros objetos que puedan conducir al reconocimiento de aquél, el Juez del Registro Civil, ordenará su depósito ante el Ministerio Público respectivo; mencionándolos en el acta y dando formal recibo de ellos al que recoja al niño.
492°	La ley coloca a los expósitos y abandonados bajo la tutela de la persona que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores. Se considera expósito al menor que es colocado en una situación de desamparo por quienes conforme a la ley estén obligados a su custodia, protección y cuidado y no pueda determinarse su origen. Cuando la situación de desamparo se refiera a un menor cuyo origen se conoce, se considerará abandonado.
493°	Los responsables de las casas de asistencia ya sean públicas o privadas, donde se reciban expósitos o abandonados, desempeñarán la tutela de éstos con arreglo a las leyes y a lo que prevengan los estatutos de la institución. En este caso no es necesario el discernimiento del cargo.
494°	Los responsables de las casas de asistencia ya sean públicas o privadas, donde se reciban menores que hayan sido objeto de la violencia familiar a que se refiere el artículo 323° de este ordenamiento, tendrán la custodia de éstos en los términos que prevengan las leyes y los estatutos de la institución. En todo caso darán aviso al Ministerio Público y a quien corresponda el ejercicio de la patria potestad y no se encuentre señalado como responsable del evento de violencia familiar.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976. Última reforma, 19 de mayo de 2017.	
27°, XXXVI	Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. (...) XXXVI. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo, así como manejar el servicio nacional de identificación personal, en términos de las leyes aplicables;



Fuentes

1. Bibliografía

Arendt, Hannah (1973), *The Origins of Totalitarianism*. Nueva York: Harcourt.

Auyero, Javier (2013), *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948), “Declaración Universal de los Derechos Humanos” en *Naciones Unidas*. Disponible en: [<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>], consultado el 27 de agosto de 2018.

_____ (1966), “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, *Naciones Unidas Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado*. Disponible en: [<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>], consultado el 12 de enero de 2018.

_____ (1984), “Convención sobre los Derechos del Niño”, *Naciones Unidas Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado*. Disponible en: [<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>], consultado el 12 de enero de 2018.

_____ (1989), “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Niño”, *Naciones Unidas*. Disponible en: [<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>], consultado el 25 de mayo de 2018.

Auditoría Superior de la Federación (2015), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015*. Auditoría de Desempeño: 15-0-04100-07-0013, Ciudad de México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0013_a.pdf], consultado el 22 de noviembre de 2018.

Banco Interamericano de Desarrollo (2010), *Subregistro de nacimientos e indocumentación. Metodología para su caracterización y la medición de costos económicos y sociales*, Notas técnicas. Disponible en: [<https://publications.iadb.org/es/publicacion/13158/subregistro-de-nacimientos-e-indocumentacion-metodologia-para-su-caracterizacion>], consultado el 8 de octubre de 2018.

_____ (2011), “Gobiernos y sociedad civil de América Latina y el Caribe se proponen eliminar el subregistro de nacimientos para 2015”, *BID – Registro de identidad y nacimiento*. Disponible en: [<https://idblegacy.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-09-21/registro-de-identidad-y-nacimiento,9555.html>], consultado el 17 de agosto de 2018.

Ballinas, Víctor (2017), “Más de 118 mil personas viven en 4,517 albergues en el país”, *La Jornada*. Política, 21 de agosto de 2017. Disponible en: [<https://www.jornada.com.mx/2017/08/21/politica/018n1pol>], consultado el 17 de abril de 2018.

Barbour, Rosaline (2013), *Los grupos de discusión en la investigación cualitativa*. Ediciones Morata: Barcelona.

Calderón Chelius, Leticia (coord., 2004), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México, D.F.: Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora y Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018), “Ley General de los derechos de niñas, niños y adolescentes”, *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, publicada el 4 de diciembre de 2014, última reforma: 20/06/2018. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_200618.pdf], consultado el 11 de mayo de 2018.

_____ (2019), “Realizan Primer Diálogo con personas en situación de calle; construir ley general sobre seguridad social de las poblaciones callejeras, la meta”, *Comunicación Social*. LXIV Legislatura, boletín no. 0952, 31 de enero de 2019. Disponible en: [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2019/Enero/31/0952-Realizan-Primer-Diologo-con-personas-en-situacion-de-calle-construir-ley-general-sobre-seguridad-social-de-las-poblaciones-callejeras-la-meta>], consultado el 10 de febrero de 2019.

Casa Común, A. C. (2014), “Cédula de identidad, un instrumento seguro y necesario en México”, *Animal Político*. Disponible en: [<https://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2014/10/10/cedula-de-identidad-un-instrumento-seguro-y-necesario-en-mexico/>], consultado el 27 de agosto de 2018.

Cásares García, Leonel (2015), “Noción básica del derecho a la identidad en México”, *Hechos y Derechos*, año 4, no. 42, noviembre-diciembre. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: [<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7232/9168>], consultado el 19 de septiembre de 2017.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011), *Recomendación 13/2011*. Disponible en: [http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1113.pdf], consultado el 2 de diciembre de 2018.

_____ (2014), *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*. Ciudad de México: CDHDF. Disponible en: [<http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprensa.pdf>], consultado el 4 de enero de 2017.

Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (2016), “Identidad, llave para ejercer todos los derechos. Un plan de acción para alcanzar un registro universal a 2030”, *CLARCIEV*. Eventos, 5 de octubre de 2016. Disponible en: [<http://clarciev.com/es/identidad-llave-para-ejercer-todos-los-derechos-un-plan-de-accion-para-alcanzar-un-registro-universal-a-2030/>], consultado el 27 de agosto de 2018.

_____ (2016b), “Primer Encuentro Ministerial y de Autoridades Nacionales de las Américas sobre el derecho a la identidad”, *CLARCIEV*, 17 de noviembre de 2016. Disponible en: [<http://clarciev.com/es/primer-encuentro-ministerial-y-de-autoridades-nacionales-de-las-americas-sobre-el-derecho-a-la-identidad/>], consultado el 27 de agosto de 2018.

_____ (2016c), “Semana Interamericana de la Identidad”, *CLARCIEV*. Disponible en: [<http://clarciev.com/es/semana-interamericana-de-la-identidad/>], consultado el 27 de agosto de 2018.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2016), “Ficha Informativa: La discriminación a las poblaciones callejeras: agenda pública pendiente”, *Sala de Prensa*. Disponible en: [https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=5798&id_opcion=446&op=447], última consulta el 4 de diciembre de 2018.

Consejo Nacional contra las Adicciones (2002), *Metodología para la elaboración de estudios epidemiológicos a nivel nacional y local y estudios para grupos especiales relacionados con las adicciones*. México, D.F.: CONADIC, SSA. ISBN 970-721-135-0.

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (2013), *Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013*. Disponible en: [<http://data.copred.cdmx.gob.mx/programas-estudios-e-informes/encuesta-sobre-discriminacion-en-la-ciudad-de-mexico-2013/>], consultado el 6 de agosto de 2018.

_____ (2016), “Poblaciones Callejeras”, *Monografías por la no discriminación*. Disponible en: [<http://data.copred.cdmx.gob.mx/por-la-no-discriminacion/poblaciones-callejeras/>], consultado el 10 de octubre de 2017.

_____ (2017), *Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2017*, SIDESO. Disponible en: [<http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/publicaciones/2018/discriminacion/4%20edis%202017.pdf>], consultado el 27 de agosto de 2018.

_____ (2017a), *Segunda Encuesta sobre Discriminación en la CDMX (EDIS 2017)*, junio de 2017. Disponible en: [<https://copred.cdmx.gob.mx/publicaciones/edis-2017>], consultado el 20 de noviembre de 2018

Coronado Rodarte, et. al. (2011), “Internamiento de menores en la época del Virreinato”, *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Historia e Historiografía de la Educación, Ponencia, Universidad Autónoma de Chihuahua. Disponible en [http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_09/0949.pdf], consultado el 22 de noviembre de 2017.

Diario Oficial de la Federación (1917), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 2017, última reforma del 29 de enero de 2016. Disponible en: [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>], consultado el 28 de agosto de 2018.

_____ (1928), *Código Civil Federal*, publicado el 26 de mayo, 14 de julio y 3 y 31 de agosto de 1928, última reforma publicada el 3 de junio de 2019. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_030619.pdf, consultado el 7 de junio de 2019.

_____ (1976), *Ley orgánica de la Administración Pública Federal*, 29 de diciembre de 1976, última reforma del 19 de mayo de 2017. Disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>], consultado el 7 de junio de 2019.

_____ (1996), “Acuerdo Presidencial para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población”, 23 de octubre de 1996. Disponible en: [<http://dof.gob.mx/index.php?year=1996&month=10&day=23>], consultado el 3 de mayo de 2018.

_____ (1998), “Ley de Nacionalidad”, 23 de enero de 1998. Disponible en: [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo8266.pdf>], consultado el 27 de agosto de 2018.

_____ (2011), “Ley del Programa de Derechos Humanos de la CDMX”, del 30 de mayo de 2011. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-1fde05fbfd735e5004e0de252bd53679.pdf>

_____ (2014), “Decreto por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, del 17 de junio de 2014. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_217_17jun14.pdf], consultado el 3 de agosto de 2017.

_____ (2016), *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, del 29 de enero de 2016. Disponible en [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016], consultado el 30 de enero de 2018.

_____ (2017), *Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México*, del 5 de febrero de 2017. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017], consultado el 6 de febrero de 2018.

_____ (2018), *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, del 30 de noviembre de 2018. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018], consultado el 7 de marzo de 2019.

Dirección de Coordinación Interinstitucional (2015), “Derecho a la identidad en México”, *Secretaría de Gobernación*. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16595/identidad-juridica-_inmujeres-inerconexion], consultado el 27 de agosto de 2018.

Durand Ponte, Víctor Manuel (2010), *Desigualdad social y ciudadanía precaria ¿Estado de excepción permanente?* México, D.F.: Siglo XXI/ Universidad Nacional Autónoma de México.

Escalante, Fernando (1992), *Ciudadanos imaginarios*. México, D.F.: El Colegio de México.

El Excelsior (2017), “Así puedes imprimir tu acta de nacimiento desde tu casa”, Nacional. Disponible en: [<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/27/1179447>], consultado el 7 de marzo de 2018

Flores, Daniel (2017), “Una persona de la calle consigue hasta 4 mil pesos semanales en la CDMX”, *Publimetro*, 9 de agosto de 2017. Disponible en: [<https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2017/08/09/una-persona-de-la-calle-consigue-hasta-4-mil-pesos-semanales-en-la-cdmx.html>], consultado el 25 de septiembre de 2018.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2004), *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Disponible en: [https://www.crin.org/en/docs/Manual_de_aplicacion.pdf], consultado el 8 de agosto de 2018.

_____ (2016), *Registro de nacimiento en América Latina y el Caribe: cerrando la brecha*. Sección de Datos y Análisis, División de Política e Investigación, Nueva York: Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en [https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/09/BR-in-LAC-brochure_Spanish-9_23-LR.pdf], consultado el 27 de agosto de 2018.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia e INEGI (2018), *Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México*. Aguascalientes: Fondo para las Naciones Unidas para la Infancia/México e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en [https://www.unicef.org/mexico/media/1016/file/UNICEF_Derecho%20a%20la%20identidad.pdf], consultado el 2 de febrero de 2019.

_____ (2010), *Derecho a la identidad. La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009*. México, D. F.: Unicef/México e INEGI. Disponible en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/publicacionesderechosninos_24076.htm], consultado el 27 de agosto de 2018.

Freyermuth Enciso, Graciela *et. al.* (2017), “El Subsistema de Información sobre Nacimientos. Estudio de caso en una región indígena de Chiapas, México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, volumen 32, no. 3. Disponible en: [<http://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1627/1800>], consultado el 26 de junio de 2018.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2016), “Protocolo Interinstitucional de Atención a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Décimo novena época, no. 95, 16 de junio de 2016. Disponible en: [<https://www.sds.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/57c/093/49b/57c09349b67ab545574194.pdf>], consultado el 8 de febrero de 2018.

_____ (2017), “Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, no. Bis, del lunes 31 de mayo de 2004. Última reforma: 29 de diciembre de 2017. Disponible en: [<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatul/Ciudad%20de%20Mexico/wo75470.pdf>], consultado el 3 de octubre de 2018.

_____ (2019), “Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Atención Integral a Personas Integrantes de las Poblaciones Callejeras (PAIPIPC) 2019”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Vigésima primera época, no. 13, 18 de enero de 2019. Disponible en: [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2019/secretarias/sibiso/8SIBISO_PAIPIC.pdf], consultado el 30 de marzo de 2019.

_____ (2019a), “Circular respecto a la vigencia de las actas de nacimiento que son requisito para los trámites y servicios que se llevan a cabo ante la Administración Pública de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Circular JGCDMX/01/2019, vigésima primera época. Disponible en: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/40a9b23f8ec6470cc4c686013344145a.pdf], consultado el 8 de junio de 2019.

_____ (2019b), “Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Disponible en: [http://www.paot.org.mx/centro/reglamentos/df/pdf/2019/GOCDMX_02_01_2018_1BIS.pdf], consultado el 8 de junio de 2019.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013), “Proposición con punto de acuerdo, relativo a la población en situación de calle, a cargo del diputado Rodrigo Chávez Contreras, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano”, *Gaceta Parlamentaria*, no. 3732-VII, 20 de marzo de 2013. Disponible en: [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2013/mar/20130320-VII/Proposicion-10.html>], consultado el 27 de agosto de 2018.

García, Juan (2016), “La cobertura oportuna y subcobertura de los nacimientos en México”, *Coyuntura Demográfica*, no. 10. Disponible en: [<http://www.somede.org/coyuntura-demografica/pdf/numero10/garcia.pdf>], consultado el 13 de septiembre de 2018.

González Cervera, Alfonso y Rosario Cárdenas (2005), “Una aproximación a la medición del subregistro de nacimientos en las estadísticas vitales en México”, *Estudios demográficos urbanos*, vol. 20, no. 60, pp. 619-625. Disponible en: [<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1212>], consultado el 27 de agosto de 2018.

Harbitz, Mia y Tamargo, María del Carmen (2010), *El significado de la identidad legal en situaciones de pobreza y exclusión social. El Subregistro de nacimientos y la indocumentación desde la perspectiva de género y etnia en Bolivia, Ecuador y Guatemala*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [<https://publications.iadb.org/handle/11319/5481?locale-attribute=en>], consultado el 27 de agosto de 2018.

Humanium (2015), *Derecho a una identidad*. Disponible en: [<http://humanium.org/es/derecho-identidad/>], consultado el 29 de abril de 2015.

Instituto de Asistencia e Integración Social (2017), *Resultados preliminares: Censo de Poblaciones Callejeras 2017*. Disponible en: [http://189.240.34.179/Transparencia_sedeso/wp-content/uploads/2017/Preliminares.pdf], consultado el 11 de junio de 2018.

_____/Secretaría de Desarrollo Social (2018), *Diagnóstico Situacional de las Poblaciones Callejeras 2017-2018*. Disponible en: [<https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Diagnostico%20Situacional%20de%20las%20Poblaciones%20Callejeras.pdf>], consultado el 12 de febrero de 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), *Censos de Alojamiento de Asistencia Social*. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/caas/2015/doc/caas_resultados.pdf], consultado el 17 de abril de 2018.

Instituto Nacional Electoral (2015), “Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se aprueba el procedimiento para la expedición de la Credencial para Votar a ciudadanos en situación de calle, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano recaído en el expediente número SDF-JDC-455/2014”, *Comisión Nacional de Vigilancia*, Acuerdo 1-EXT/04: 14/04/2015. Disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-GacetitasElectorales_INE/2015/Gaceta-006/GE_006_111.pdf], consultado el 20 de marzo de 2019.

_____ (2017) “Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se aprueban los medios de identificación para obtener la credencial para votar en territorio nacional”, *Comisión Nacional de Vigilancia*. Disponible en: [<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95293/cnv-so12-2017-12-14-acuerdo1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]

Kymlicka, Will (1996), *Ciudadanía multicultural*. Buenos Aires: Paidós.

Lefort, Claude (1987), “Los derechos del hombre y el Estado benefactor”, *Vuelta*, no. 12, julio, pp. 38-47.

López Romero, David (2010), “Entre sanos y enfermos. El conocimiento médico aplicado en el Hospital Real de naturales. Siglo XVIII”, *V Congreso Internacional de Historia y Filosofía de la Medicina*, Ponencia, Morelia, Michoacán.

_____ (2012), “Enfermedad y hospitales de la ciudad de México, siglo XVIII. Notas para la construcción de una salud pública”, *Producción Científica Profesorado*. Hidalgo: Instituto de Ciencias de la Salud, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Lorenzo Ortega, Rocío, *et al.* (2017), “Métodos indirectos para la estimación de poblaciones ocultas”, *Revista Española de Salud Pública*, 20 de junio de 2017, vol. 91, ISSN 2137-9110. Disponible en: [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-57272017000100302&lng=es&nrm=iso], consultado el 6 de julio de 2018.

Lucchini, Riccardo (1996), *Sociología de la supervivencia. El niño y la calle*. México: Universidad de Fribourg-UNAM.

Makowski, Sara (coord., 2008), *Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de calle. Elementos para repensar las formas de intervención*. México, D.F.: Ednica/ Fundación Dar y Amar/ Fundación Proniños de la calle/ Fundación San Felipe de Jesús/ Yolia Niños de la calle. Disponible en: [<http://www.proninosdelacalle.org.mx/descargables/publicaciones/situaciones-de-la-calle.pdf>], consultado el 27 de agosto de 2018.

_____ (2010), *Jóvenes que viven en la calle*. México: Siglo XXI.

_____ (2015), “Ciudadanos Invisibles”, en *DFensor*, junio-2015. Disponible en: [<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34803.pdf>], consultado el 27 de agosto de 2018.

_____ (2017), “Jóvenes en situación de calle: el desafío de las políticas públicas para la inclusión social”, *Los invisibles: niños, niñas y adolescentes en situación de calle en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Aguascalientes - Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal - Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Marshall, Thomas Humphrey (1998), *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

Norman Francis, Martin (1957), *Los vagabundos en la Nueva España*. México: Jus.

Martínez, Mónica (2018), “De la calle fui...”. *Poblaciones callejeras en la Ciudad de México*. Tesis de maestría en Sociología Política. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Nussbaum, Martha (1999), *Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial*. Buenos Aires: Paidós.

_____ (2009), *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*, Buenos Aires: Paidós.

Ochoa, Stephanie (2014), “Más de 14 millones no tienen identidad oficial”, *Milenio*. Política, 25 de diciembre de 2014. Disponible en: [<https://www.milenio.com/politica/mas-de-14-millones-no-tienen-identidad-oficial>], consultado el 20 de septiembre de 2018.

Organización de los Estados Americanos (1969), “Convención Americana de los Derechos Humanos”, *Departamento de Derecho Internacional, OEA*. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm], consultado el 27 de agosto de 2018.

_____ (1988), “Protocolo Adicional a la Convención Americana de los Derechos Humanos ‘Protocolo de San Salvador’”, *Departamento de Derecho Internacional, OEA*. Disponible en: [<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>], consultado el 27 de agosto de 2018.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (2005), “Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes”, *OIJ*. Disponible en: [<https://oij.org/convencion-iberoamericana-de-derechos-de-los-jovenes-cidj/>], consultado el 27 de agosto de 2018.

Olvera, Alberto (2008), *Ciudadanía y Democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.

Olvera García, Jorge y Julio Olvera García (2015), “Reflexiones sobre la idea de ciudadanía desde América Latina”, en Guerrero Guerrero, Ana Luisa, et al., (coord.), *Pensamiento político y genealogía de la dignidad*. México: Universidad Autónoma del Estado de México/UNAM/Centro

de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe/Miguel Ángel Porrúa.

Organización de las Naciones Unidas (2007), “Unicef pide registro de nacimiento universal en América Latina para el 2015”, *Noticias ONU*. Disponible en: [<https://news.un.org/es/story/2007/08/1111711>], consultado el 27 de agosto de 2018.

_____ (2017), *Metas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Disponible en: [http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/180131_ODS-metas-digital.pdf], consultado el 7 de mayo de 2018.

Peschard, Jacqueline (2016), *La cultura política democrática*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México, D.F.: Instituto Nacional Electoral.

Petit, Juan Miguel (2003), “Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos”, *Población y Desarrollo*. Serie 38, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7178/1/S2003710_es.pdf], consultado el 1 de marzo de 2019.

Quórum (2010), *Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situaciones de calle. Elementos para repensar las formas de intervención*. México: Lenguaraz.

Raphael, Ricardo (2012), “Concepto para un reporte general sobre la discriminación en México”, en Jesús Rodríguez, *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre igualdad de trato*. México, D.F.: RIBNDIS, CONAPRED/SEGOB.

Registro Nacional de Población (2011), *Cédula de Identidad Personal*. Secretaría de Gobernación-Registro Nacional de Población e Identificación Personal. Disponible en: [<https://www.renapo.gob.mx/swb/es/RENAPO/FaqCEDI>], consultado el 12 de abril de 2017.

_____ (2015), *Derecho a la identidad en México. Un derecho individual*. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16595/identidad-juridica-_inmujeres-inerconexion-20enero2015.pdf], consultado el 27 de agosto de 2018.

Romero, Martha, et al. (2003), “Veinticinco años de investigación cualitativa en salud mental y adicciones con poblaciones ocultas. Primera Parte”, *Revista de Salud Mental*, vol. 26, ISSN 0185-3325. Disponible en: [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=58262609>], consultado el: 19 de junio de 2018.

Rosanvallón, Pierre (1992), *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. México, D.F.: Instituto Mora.

Sáenz, José Darío (2008), “Temas de reflexión en la intervención social”, *Revista en Ciencias Sociales*, ISSN 2011-032. Cali: Universidad ICESI. Disponible en: (https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/406), consultado el 17 de noviembre de 2017.

Santiago Antonio, Zoila (2012), “Los niños y jóvenes infractores de la Ciudad de México, 1920-1937”, *Secuencia*. Núm. 88, enero-abril, pp. 193-215.

Saucedo Vázquez, Iván Alejandro y Bertha Elvia Taracena (2011), “Habitar la calle: pasos hacia una ciudadanía a partir de este espacio” en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Núm. 1, Vol. 9, enero-junio, pp. 269-285.

_____ (2012), *El arraigo callejero en niñas y mujeres jóvenes que viven en las calles de la Ciudad de México*. Tesis de grado de Doctorado en Psicología. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Directora: Dra. Bertha Elvia Taracena Ruiz.

Savage Carmona, Mónica (2015), “Legalidad y práctica del Registro Civil a mediados del siglo XIX: incidencias entre autoridades e individuos de la Ciudad de México”, *Signos Históricos*. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, Ciudad de México. Vol. XVII, núm. 34, julio-diciembre, pp. 8-41. Disponible en [http://www.redalyc.org/pdf/344/Resumes/Resumen_34448298001_1.pdf], consultado el 30 de junio de 2017.

Secretaría de Gobernación (2018), “Tratados y declaraciones sobre derechos humanos”, *Orden Jurídico Nacional*. Disponible en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php], consultado: 10 de mayo de 2018.

Secretaría de Desarrollo Social (2017), “SEGOB y SEDESOL firman convenio ‘Soy México. Identidad e inclusión’ para agilizar el acceso a programas sociales”, 27 de marzo de 2017, portal *GOB.MX*. Disponible en: [<https://www.gob.mx/sedesol/articulos/segob-y-sedesol-firman-convenio-para-agilizar-el-acceso-a-programas-sociales>], consultado el 27 de agosto de 2018.

Secretaría de Gobernación (2006), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Argentina: Manantial.

_____ (2015), *Derecho a la identidad. Auditoria de desempeño*, 15-0-04100-07-001313-GB. Disponible en: [<https://docplayer.es/amp/83156836-Secretaria-de-gobernacion-derecho-a-la-identidad-auditoria-de-desempeno-gb.html>], consultado el 18 de mayo de 2019.

_____ (2016), “Documento conceptual” en *Semana Interamericana de la Identidad*. 27-28 de septiembre de 2016. Ciudad de México: Secretaría General de la OEA, BID, Unicef, ROA y SEGOB. Disponible en [<http://clarcienv.com/site/wp-content/uploads/2016/08/Documento-Conceptual-Semana-Interamericana-de-la-Identidad.-M%C3%A9xico-2016.pdf>], consultado el 15 de mayo de 2018.

_____ (2018), “Expedición de la copia certificada del acta de nacimiento en línea”, *Trámites*. Disponible en: [<https://www.gob.mx/tramites/ficha/expedicion-de-la-copia-certificada-del-acta-de-nacimiento-en-linea/RENAPO187#costos>], consultado el 4 de diciembre de 2018.

_____ (2018), “Obtén tu copia certificada del acta de nacimiento en línea”, portal *GOB.MX*. Disponible en: [<https://www.gob.mx/actas>], consultado el 29 de agosto de 2018.

_____ (2018), “Tratados y declaraciones sobre Derechos Humanos”, *Orden Jurídico Nacional*. Disponible en: [http://ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php], consultado el 10 de mayo de 2018.

_____/ Registro Nacional de Población (2012), *Programa de Modernización Integral del Registro Civil. Conceptos y estructuras MIRC del 1º de enero al 30 de agosto de 2012*. Ciudad de México: SEGOB. Disponible en: [http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/POT/fraccionXI/Reglas_de_operacion_2012.pdf], consultado el 29 de agosto de 2018.

Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (2019) “Programa de Atención Integral de las Poblaciones Callejeras”, Disponible en: [<https://www.programassociales.org.mx/programa/68/atencion-integral-a-personas-integrantes-de-las-poblaciones-callejeras?v=76>], consultado el 9 de mayo de 2019.

Secretaría de Salud (2015), “Subsistema de Información sobre Nacimientos (SINAC)”, Dirección General de Información en Salud. Disponible en: [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinac/s_sinac.html], consultado el 4 de febrero de 2018.

Secretaría de Seguridad Pública (2019), “Operativos”. Disponible en: [<http://www.ssp.df.gob.mx/operativos.html>], consultado el 20 de marzo de 2019

Suárez Ortega, Magdalena (2005), *El grupo de discusión. Una herramienta para la investigación cualitativa*. Laertes: Barcelona

Tamargo, María del Carmen (2010), “Identidad, ciudadanía y determinantes sociales: Notas para la formulación de políticas públicas en el registro de identidad”, *El rol de la administración pública en el registro de identidad*, RENIEC: Lima, Perú.

Taracena, Ruiz, Elvia (2002), “De la economía informal a vivir en la calle: supervivencia de un sector de jóvenes en ciudad de México”, *Proposiciones. Pobrezas y desigualdades en América Latina*, Núm. 34, Santiago de Chile: Ediciones SUR/Facultad de Estudios Superiores Iztacala, Universidad Nacional Autónoma de México.

_____ (2010), “Hacia una caracterización psico-social del fenómeno de callejerización”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Núm. 1, Vol. 8, enero-junio, pp. 393-409.

_____ (2012), “Las familias expulsoras de niños y niñas hacia la calle”, *Género y Salud en Cifras*. Núm. 1, Vol. 10, enero-abril.

Valles, M.S (2009), *Entrevistas Cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Vieira, Liszt (1998), “Ciudadanía y Control Social”, en Bresser-Pereira, *Lo público no-estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Wiebel, Wayne (1990), “Identifying and Gaining Access to Hidden Populations”, en Elizabeth Lambert, *The Collection and Interpretation of Data from Hidden Populations. National Institute on Drug Abuse. Research Monograph Series*: Rockville, MD.

Young, Iris Marion (1996), “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal”, en Carme Castells, *Perspectivas feministas en teoría política*, Barcelona, Paidós, 1996.

Zamarrón, Eduardo (2006), *Modelos de democracia. Los alcances del impulso participativo*. México, D.F.: Instituto Mora.

2. Normatividad local

Entidad	Fuente	Vigencia o consulta
Aguascalientes	Código Civil del estado de Aguascalientes (http://www.aguascalientes.gob.mx/SEFI/catastro/leyes/CodigoCivilEstadoAguascalientes.pdf)	Última reforma 28 de diciembre de 2012
	Reglamento del Registro Civil (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Aguascalientes/wo55332.pdf)	01 de noviembre de 2010
	Portal (http://www.aguascalientes.gob.mx/oficina/quienes/representacion.aspx)	Última consulta 12 de septiembre de 2017
Baja California	Código Civil para el estado de Baja California (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo19493.pdf)	Última reforma 23 de noviembre de 2015
	Ley Orgánica del Registro Civil del estado de Baja California (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo19592.pdf)	Última reforma 12 de junio de 2015
	Portal (http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/dependencias/representacion_df.jsp)	Última consulta 10 de agosto de 2017
Baja California Sur	Código Civil del estado de Baja California Sur	Última reforma 20 de mayo de 2016
	Reglamento del Registro Civil del estado de Baja California Sur (http://contraloria.bcs.gob.mx/wp-content/uploads/Reglamento-del-Registro-Civil-del-Estado-de-Baja-California-Sur.pdf)	Última reforma 31 de diciembre de 2009
	Portal http://www.bcs.gob.mx	Última consulta 12 de septiembre de 2017
Campeche	Código Civil del estado de Campeche (http://legislacion.congresocam.gob.mx/images/legislacion/codigos/codigo_civil_del_estado_de_campeche.pdf)	Última reforma 11 de septiembre de 2015
	Reglamento interior del Registro Civil para el estado de Campeche	26 de agosto de 2015
	Portal (http://tramites.campeche.gob.mx/tramfrontend/index.php?keyword=CURP&r=tramites%2FshowdataClave)	Última consulta 10 de agosto de 2017
Coahuila de Zaragoza	Código Civil del estado de Coahuila de Zaragoza (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila%20de%20Zaragoza/wo25448.pdf)	Última reforma 17 de marzo de 2017
	Ley del Registro Civil del estado de Coahuila de Zaragoza (http://www.registrocivilcoahuila.gob.mx/Pagina/LeyRC.aspx)	Última reforma 23 de diciembre de 2014
	Portal (http://coahuila.gob.mx/)	Última consulta 10 de agosto de 2017
Colima	Código Civil del estado de Colima (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Colima/wo95645.pdf)	Última reforma 03 de junio de 2017
	Portal (http://www.colima-estado.gob.mx/2016/)	Última consulta 10 de agosto de 2017

Entidad	Fuente	Vigencia o consulta
Colima	Reglamento del registro Civil para el estado de Colima (www.colima-estado.gob.mx/normateca/archivos/normateca_4d77f80d81d1f.pdf)	Última reforma 17 de diciembre de 1994
Chiapas	Código Civil del estado de Chiapas (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chiapas/wo20998.pdf)	Última reforma 10 de mayo de 2017
	Reglamento del registro Civil para el estado de Chiapas (http://www.registrocivil.chiapas.gob.mx/docs/REGLAMENTO%20REGISTRO%20CIVIL%20ADICIONADO%2006.pdf)	Última reforma 28 de diciembre de 2012
	Portal http://www.chiapas.gob.mx/gobierno/	Última consulta 10 de agosto de 2017
Chihuahua	Código Civil para el estado de Chihuahua (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chihuahua/wo22642.pdf)	Última reforma 22 de febrero de 2017
	Reglamento del registro Civil para el estado de Chihuahua (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chihuahua/wo120517.pdf)	20 de octubre de 1999, Sin reformar
	Portal (http://www.chihuahua.gob.mx)	Última consulta 05 de agosto de 2016
Ciudad de México	Código Civil para el Distrito Federal (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo29081.pdf)	05 de abril de 2017
	Reglamento del Registro Civil para el Distrito Federal (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo27633.pdf)	Última reforma 14 de octubre de 2015
	Portal (http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/expedicion_de_constancia_de_inexistencia_de_regist)	Última consulta 10 de agosto de 2017
Durango	Código Civil para el estado de Durango (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Durango/wo24466.pdf)	01 de junio de 2017
	Reglamento Interno del Registro Civil para el estado de Durango (www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Durango/wo103828.doc)	22 de abril de 2001, Sin reformar
	Portal (http://registrocivil.durango.gob.mx/es/)	Última consulta 10 de agosto de 2017
Guanajuato	Código Civil para el Estado de Guanajuato (http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/427/Guanajuato.-%20Codigo%20Civil.pdf)	14 de mayo de 1967, Sin reformar
	Reglamento del Registro Civil para el Estado de Guanajuato	25 de septiembre de 2012
Guerrero	Código Civil para el Estado de Guerrero (http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/01/32-Cod-Civil-358.pdf)	02 de febrero de 1993, Sin reformar

Entidad	Fuente	Vigencia o consulta
	Reglamento de la ley del Registro Civil para el Estado de Guerrero (http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/05/13-Ley-495-Registro-Civil.pdf)	Última reforma 01 de julio de 2014
Hidalgo	Código Civil para el Estado de Guanajuato (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Hidalgo/wo23547.pdf)	Última reforma 26 de junio de 2017
	Ley para la familia del Estado de Hidalgo	Última reforma 31 de diciembre de 2016
	Portal (http://www.hidalgo.gob.mx)	Última consulta 14 de junio de 2016
Jalisco	Código Civil del estado de Jalisco (https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Código%20Civil%20del%20Estado%20de%20Jalisco_3.pdf)	Última reforma 05 de septiembre de 2015
	Ley del Registro Civil del estado de Jalisco (http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=82189&ambito=estatal)	Última reforma 24 de octubre de 2015
	Portal (https://sgg.jalisco.gob.mx/acerca/areas-de-la-secretaria/registro-civil/registro-nacimiento)	Última consulta 11 de agosto de 2017
Estado de México	Código Civil para el Estado de México (http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig001.pdf)	Última reforma 07 de julio de 2002
	Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México (http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig113.pdf)	Última reforma 05 de agosto de 2015
	Portal (http://dgregistro_civil.edomex.gob.mx/alta_modificacion_curp)	Última consulta 15 de junio de 2017
Michoacán de Ocampo	Código Civil para el Estado de Michoacán (http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/CODIGO_CIVIL_PARA_EL_ESTADO_DE_MICHOACÁN_DE_OCAMPO_1.pdf)	30 de julio de 1936, Sin reformar
	Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Michoacán (http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_ORGÁNICA_DEL_REGISTRO_CIVIL_ultima_reforma_2_Junio_2014.pdf)	02 de junio de 2014
Morelos	Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos (http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/codigos/pdf/CCIVILEM.pdf)	13 de octubre de 1993, sin reformar.
	Código Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos (http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/codigos/pdf/CFAMILIAREM.pdf)	06 de septiembre de 2006, sin reformar.
	Reglamento del Registro Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos (http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/Reg00013-5022.pdf)	Última reforma 05 de septiembre de 2012

Entidad	Fuente	Vigencia o consulta
Morelos	Portal (http://morelos.gob.mx/?q=prensa%2Fnota%2Finicia-dif-campana-de-actas-de-nacimiento-gratuitas)	Última consulta 14 de julio de 2016
Nayarit	Código Civil para el Estado de Nayarit (http://www.congresonayarit.mx/media/2289/codigo_civil_estado_de_nayarit.pdf)	Última reforma 19 de julio de 2017
	Portal (http://tramites.nayarit.gob.mx/tram/modoUsuario/tramite.php?idTramite=889&w=5)	Última consulta 12 de septiembre de 2017
Nuevo León	Código Civil para el Estado de Nuevo León (http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal.php?liberado=si&edo=19)	Última reforma 11 de mayo de 2016
	Ley del Registro Civil para el Estado de Nuevo León (http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_del_registro_civil_para_el_estado_de_nuevo_leon/)	Última reforma 25 de octubre de 2017
Oaxaca	Código Civil para el Estado de Oaxaca (http://www.testamentos.gob.mx/Documentos/ccivil/codciv20.pdf)	Última reforma 03 de marzo de 2017
	Reglamento del Registro Civil para el Estado (http://www.registrocivil.oaxaca.gob.mx/wp-content/fracciones/reglamentodelregistrocivil.pdf)	20 de febrero de 1982
Puebla	Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96573.pdf)	Última reforma 20 de septiembre de 2016
	Reglamento del Registro Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla (http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/reglamentos/otros/item/reglamento-del-registro-civil-de-las-personas-para-el-estado-de-puebla)	Última reforma 07 de febrero de 2000
	Portal (https://www.tramitapue.puebla.gob.mx)	Última consulta 05 de agosto de 2016
Querétaro	Código Civil para el Estado Querétaro (http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/COD001-1.pdf)	Última reforma 21 de octubre de 2009
	Reglamento del Registro Civil para el Estado de Querétaro (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUERETARO/Municipios/Queretaro/QURReg16.pdf)	Última reforma 10 de mayo de 2004
	Portal (http://www.queretaro.gob.mx/tramites_detalle.aspx?q=09gIDQAsPUCyG3CNwyTIqtE2k97gNaUUfHCR2J9E1%2Fo%3D)	Última consulta 12 de agosto de 2017
Quintana Roo	Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (http://www.tsjqroo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2311:codigo-civil-para-el-estado-libre-y-soberano-de-quintana-roo&catid=159&Itemid=638)	Última reforma 17 de noviembre de 2015
	Reglamento del Registro Civil para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (http://www.tsjqroo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1963:r-regis-civil&catid=161&Itemid=640)	Última reforma 30 de junio de 2014

Entidad	Fuente	Vigencia o consulta
Quintana Roo	Portal (http://www.quintanaroo.gob.mx/qroo/index.php)	Último reforma 12 de agosto de 2017
San Luis Potosí	Código Civil para el Estado de San Luis Potosí (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/San%20Luis%20Potosi/wo97716.pdf)	Última reforma 23 de diciembre de 2014
	Ley del Registro Civil del Estado de San Luis Potosí (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/San%20Luis%20Potosi/wo95749.pdf)	Última reforma 18 de noviembre de 2014
Sinaloa	Código Civil para el Estado de Sinaloa (http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=78889&ambito=estatal)	Última reforma 11 de febrero de 2015
	Reglamento del Registro Civil del Estado de Sinaloa (http://www.transparenciasinaloa.gob.mx/images/stories/ARCHIVOS%20PUBLICOS/REGLAMENTOS/41REGLAMENTO%20DELREGISTROCIVILPARAELESTADODESINALOA.pdf)	06 de enero de 1982, sin reformar
	Portal (https://sinaloa.gob.mx)	Última consulta 5 de agosto de 2016
Sonora	Código Civil para el Estado de Sonora (http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=2929&ambito=estatal)	24 de agosto de 1949, sin reformar
	Ley del Registro Civil del Estado de Sonora (http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=57116&ambito=estatal)	Última reforma 09 de enero de 2014
	Portal (http://servicios.sonora.gob.mx/rets/retsDetCed.aspx?rets%40Estatal%4017=#)	Última consulta 05 de agosto de 2016
Tabasco	Código Civil para el Estado de Tabasco (http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=26634&ambito=estatal)	Última reforma 31 de diciembre de 2014
Tabasco	Reglamento Interno del Registro Civil del Estado de Tabasco (http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?path=/Documentos/ESTADO/TABASCO/o617829.doc&nombrec clave=o617829.doc .)	Última reforma 30 de enero de 2009
	Portal (http://swbepo.secotab.gob.mx:90/guia/tramite.php?dep=002&tram=019)	Última consulta 26 de junio de 2016
Tamaulipas	Código Civil para el Estado de Tamaulipas (http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=35202&ambito=estatal)	Última reforma 11 de septiembre de 2017
	Ley Reglamentaria de las Oficinas del Registro Civil del Estado de Tamaulipas (http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=11013&ambito=estatal)	Última reforma 14 de septiembre de 2017

Entidad	Fuente	Vigencia o consulta
Tlaxcala	Código Civil para el Estado de Tlaxcala (http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=38477&ambito=estatal)	Última reforma 12 de julio de 2017
	Reglamento del Registro Civil del Estado de Tlaxcala (http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=60592&ambito=estatal)	Última reforma 22 de octubre de 2014
	Portal (https://www.tlaxcala.gob.mx)	Última consulta 6 de julio de 2016
Veracruz de Ignacio de la Llave	Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=77127&ambito=estatal)	Última reforma 26 de mayo de 2015
	Reglamento del Registro Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=92759&ambito=estatal)	Última reforma 05 de junio 1990
	Portal (http://registrocivil.segobver.gob.mx/pdfs/CEDULAS%202007.pdf)	Última consulta 06 de julio de 2016
Yucatán	Código Civil para el Estado de Yucatán (http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Yucatan/wo98237.pdf)	Última reforma 12 de junio de 2015
	Ley Reglamentaria del Registro Civil del Estado de Yucatán (http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=98386&ambito=estatal)	Última reforma 12 de junio de 2015
	Reglamento del Registro Civil del Estado de Yucatán (http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=108080&ambito=estatal)	Última reforma 08 de mayo de 2015
	Portal (http://www.yucatan.gob.mx/servicios/ver_tramite.php?id=1160)	Última consulta 28 de agosto de 2017
Zacatecas	Código Civil para el Estado de Zacatecas (http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=84044&ambito=estatal)	Última reforma 31 de diciembre de 2014
	Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de Zacatecas (http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=94071&ambito=estatal)	Última reforma 15 de mayo de 2010

3. Solicitudes de información

Entidad	Dependencia	Archivo/ Folio	Recepción
Aguascalientes	Secretaría de Gobierno	RC_Aguascalientes 00110016	15/12/2016
		RC_Aguascalientes 00100017	21/03/2017
	Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social	SEBIDESCO_Aguascalientes 00100217	21/03/2017
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Aguascalientes 0100117	21/03/2017
Baja California	Secretaría General de Gobierno	RC_Baja California 00207916	23/09/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Baja California 00286416	17/12/2016
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Ensenada	DIF_Baja California 00286416	17/12/2016
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Tecate	DIF_BajaCalifornia 00286216	17/12/2016
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Tijuana	DIF_BajaCalifornia 00286116	17/12/2016
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Playa del Rosarito	DIF_BajaCalifornia 00286016	17/12/2016
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL_BajaCalifornia 00207616	17/12/2016
Baja California Sur	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL_BajaCaliforniaSur 00327016	17/12/2016
	Secretaría de Finanzas y Administración	SECFIN_BajaCaliforniaSur 00326916	17/12/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_BajaCaliforniaSur 00270916	24/09/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Baja California Sur 00270816	24/09/2016
		RC_Baja California Sur 00326816	
Campeche	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	SEDESYH_Campeche0100410716	24/09/2016
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Campeche	DIF_Campeche0100410616	24/09/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Campeche 0100410516	24/09/2016
Coahuila de Zaragoza	Secretar de Inclusión y Desarrollo Social	SIDS_Coahuila01652016	24/09/2016
	Sistema del Desarrollo Integral de la familia y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza	DIF_Coahuila01651916	24/09/2016
	Secretaría de Gobierno	SEGOB_Coahuila01651816	24/09/2016
	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.	420417	06/03/2017
	Registro Civil	RC_Coahuila00420317	06/03/2017
Colima	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia para el Estado de Colima	DIF_Colima00214316	19/12/2016
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Colima177116	04/10/2016
	Instituto de Transparencia del Estado de Colima	IT_Colima00177016	04/10/2016
	Sistema del Desarrollo Integral de la familia y para el Estado de Colima	DIF_Colima00176916	04/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Colima00176816-001	04/10/2016
	Instituto de Transparencia del Estado de Colima	IT_Colima00176716	04/10/2016
Chiapas	Instituto de la Consejería Jurídica y de Asistencia Legal	ConsejeríaJurídica_Chiapas 00574616	18/12/2016
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Chiapas00399116	04/10/2016
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chiapas	DIF_Chiapas00399016	04/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Chiapas00398916	04/10/2016
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Chiapas00095017	07/02/2017

Entidad	Dependencia	Archivo/ Folio	Recepción	
	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas	IAIP_Chiapas00065017	27/01/2017	
	Instituto de la Consejería Jurídica y de Asistencia Legal	ConsejeríaJurídica_Chiapas00064917	27/01/2017	
Chihuahua	Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua	DIF_Chihuahua071392016	02/10/2016	
	Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua	DIF_Chihuahua071382016	02/10/2016	
	Secretaría General de Gobierno	RG_Chihuahua071372016	02/10/2016	
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Chihuahua00001482017	06/01/2017	
	Secretaría General de Gobierno	RC_Chihuahua 001472017	06/01/2017	
	Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua	DIF_Chihuahua001452017	06/01/2017	
		Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal	DIF_CDMX0326000043216	07/11/2016
Ciudad de México	Consejería Jurídica y de Servicios Legales	ConsejeríaJurídica_CDMX_0116000228017	02/11/2017	
		ConsejeríaJurídica_CDMX_0116000179016	07/11/2016	
	Secretaría de Desarrollo Social		SEDESO_CDMX0104000120217	17/10/2017
			SEDESO_CDMX0104000104517	12/09/2017
			SEDESO_CDMX0104000104417	12/09/2017
			SEDESO_CDMX10400096616	07/11/2017
	Secretaría de Gobierno	RC_CDMX116000179016		
Durango	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Durango00383916	02/10/2016	
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Durango00383816	02/10/2016	
	Dirección General del Registro Civil	RC_Durango00383716	02/10/2016	
	Secretaría General de Gobierno	RC_Durango00383616	24/10/2016	
	Dirección General del Registro Civil	RC_Durango00102017	17/03/2017	
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Durango00101917	17/03/2017	
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Durango00101817	17/03/2017	
	Dirección General del Registro Civil	RC_Durango00004517	06/01/2017	
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Durango00004417	06/01/2017	
Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Durango00004317	06/01/2017		
Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato	IAIP_Guanajuato01164716	04/10/2016	
	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	SEDESHU_Guanajuato01164616	04/10/2016	
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Guanajuato01164516	04/10/2016	
	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato	IAIP_Guanajuato01164416	04/10/2016	
	Secretaría General de Gobierno	RC_Guanajuato01164316	04/10/2016	
	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato	IAIP_Guanajuato01164216	04/10/2016	
	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.	IAIP_Guanajuato01164116	04/10/2016	
	Secretaría General de Gobierno	RC_Guanajuato01164016	04/10/2016	
	Secretaría General de Gobierno	RC_Guanajuato01163916	04/10/2016	
	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato	IAIP_Guanajuato01163816	04/10/2016	

Entidad	Dependencia	Archivo/ Folio	Recepción
Guerrero	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Guerrero00308616	02/10/2016
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Guerrero00308516	02/10/2016
	Secretaría de Gobierno	RC_Guerrero 00308416	02/10/2016
	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero	ITAIIPD_Guerrero 00308316	02/10/2016
Hidalgo	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo	ITAIIPD_Hidalgo00314916	02/10/2016
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Hidalgo0314816	02/10/2016
	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo	ITAIIPD_Hidalgo00314716	02/10/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Hidalgo00314616	02/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Hidalgo 00314516x	02/10/2016
	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo	ITAIIPD_Hidalgo00314416	02/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Hidalgo00314316	02/10/2016
Jalisco	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo	ITAPID_Hidalgo00314216	02/10/2016
	Secretaría de Desarrollo e Integración Social	SEDISO_Jalisco03389316	03/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Jalisco 03389116	03/10/2016
		RC_Jalisco 03389016	03/10/2016
		RC_Jalisco 00059917	06/01/2017
	Secretaría de Desarrollo e Integración Social	SEDISO_Jalisco00059617	06/01/2017
Secretaría de Desarrollo e Integración Social	SEDISO_Jalisco00052417	05/01/2017	
México	Secretaría de Gobierno	RC_México 000302017235170008005	
		RC_México 002452016008195713001	
Michoacán de Ocampo	Secretaría de Política Social	SPS_Michoacán00345916	24/09/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, Michoacán	DIF_00345816	24/09/2016
	Secretaría de Gobierno	RC_Michoacán 00345716	24/09/2016
Morelos	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Morelos04710616	05/10/2016
	Secretaría de Gobierno	RC_Morelos04710216	05/10/2016
		RC_Morelos04710116	05/10/2016
		RC_Morelos 00128917	31/01/2017
		RC_Morelos 00128817	31/01/2017
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Morelos00129117	31/01/2017
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Morelos00129017	31/01/2017
Nayarit	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Nayarit00197516	24/09/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Nayarit00197416	24/09/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Nayarit00028017	31/01/2017
	Secretaría General de Gobierno	RC_Nayarit00027917	31/01/2017

Entidad	Dependencia	Archivo/ Folio	Recepción
Nuevo León	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_NuevoLeón00555716	24/09/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Nuevo León	DIF_NuevoLeón00555616	24/09/2016
	Secretaría de Gobierno	RC_NuevoLeón 00555516	24/09/2016
Oaxaca	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	SEDESYH_Oaxaca00318816	18/12/2016
	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	SEDESYH_Oaxaca00222916	24/09/2016
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Oaxaca	DIF_Oaxaca00222816	24/09/2016
	Dirección del Registro Civil	RC_Oaxaca00222716	24/09/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Oaxaca00222616	24/09/2016
Puebla	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla	DIF_Puebla00614816	28/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Puebla00614716	28/10/2016
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Puebla0548216	03/10/2016
	Sistema del Desarrollo Integral de la familia y para el Estado de Puebla	DIF_Puebla00548016	03/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Puebla00548016	03/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Puebla00547916	03/10/2016
Querétaro	Sistema del Desarrollo Integral de la familia y para el Estado de Querétaro	DIF_Queretaro00150616	03/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Queretaro00150516	03/10/2016
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Queretaro00150716	03/10/2016
Quintana Roo	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_QuintanaRoo00352516	03/10/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_QuintanaRoo00352416	03/10/2016
	Secretaría de Gobierno	RC_QuintanaRoo00352316	03/10/2016
San Luis Potosí	Secretaría de Desarrollo Social y Regional	SEDESO_SanLuisPotosí00454516	03/10/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_SanLuisPotosí00454416	03/10/2016
	Secretaría de Gobierno	RC_SanLuisPotosí00454316	03/10/2016
		RC_SanLuisPotosí00153017	21/03/2017
		RC_SanLuisPotosí00006317	05/01/2017
Sinaloa	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Sinaloa00830316	03/10/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Sinaloa00830216	03/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Sinaloa00830116	03/10/2016
	Secretaría General de Gobierno	RC_Sinaloa00020317	06/01/2017
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Sinaloa00020217	06/01/2017
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Sinaloa00020117	06/01/2017
Sonora	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Sonora01214216	03/10/2016
	Sistema del Desarrollo Integral de la familia y para el Estado de Sonora	DIF_Sonora01214116	03/10/2016
	Secretaría de Gobierno	RC_Sonora01214016	03/10/2016
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora	DIF_Sonora00007117	05/01/2017
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora	DIF_Sonora000070117	05/01/2017

Entidad	Dependencia	Archivo/ Folio	Recepción
Tabasco	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Tabasco01478816	24/09/2016
	Sistema del Desarrollo Integral de la familia y para el Estado de Tabasco	DIF_Tabasco01478716	24/09/2016
	Secretaría de Gobierno	RC_Tabasco01478616	24/09/2016
	Coordinación General de Asuntos Jurídicos	CGAJ_Tabasco	24/09/2016
Tamaulipas	Secretaría del Trabajo	ST_Tamaulipas00214016	24/09/2016
	Sistema del Desarrollo Integral de la familia y para el Estado de Tamaulipas	DIF_Tamaulipas00213916	24/09/2016
	Secretaría de Bienestar Social	SEBISO_Tamaulipas00213816	24/09/2016
Tlaxcala	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Tlaxcala_00244216	24/09/2016
	Oficialía Mayor	RC_Tlaxcala00244116	24/09/2016
	Oficialía Mayor	RC_Tlaxcala00244016	24/09/2016
Veracruz de Ignacio de la Llave	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Veracruz01232016	19/12/2016
	Secretaría de Gobierno	RC_Veracruz01231816	19/12/2016
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Veracruz01231916	19/12/2016
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Veracruz00945516	24/09/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Veracruz00945416	24/09/2016
	Secretaría de Gobierno	RC_Veracruz00945316	24/09/2016
Yucatán	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Yucatán00503216	24/09/2016
	Sistema Desarrollo Integral de la Familia en Yucatán	DIF_Yucatán00503116	24/09/2016
	Consejería Jurídica	CJ_Yucatán00503016	24/09/2016
	Consejería Jurídica	CJ_Yucatán00137117	25/02/2017
Zacatecas	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESO_Zacatecas00519216	24/09/2016
	Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF_Zacatecas00519116	24/09/2016
	Coordinación General Jurídica	CGJ_Zacatecas00519016	24/09/2016
	Coordinación General Jurídica	CGJ_Zacatecas00100117	25/02/2017
Federación	Secretaría de Gobernación	SEGOB_Federal0000400344616	03/11/2016
	Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL_Federal0002000159316	03/11/2016
	Instituto Nacional Electoral	INE_2210000133216	18/11/2016



Programa Universitario de Derechos Humanos
Universidad Nacional Autónoma de México