DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados en la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnadas las Iniciativas con Proyecto de Decreto precisadas en el apartado de "Antecedentes", que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, del Código Federal de Procedimientos Civiles y del Código Civil Federal.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1 fracción II; 80, 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; y 158, numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás aplicables, los integrantes de esta Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea presente:

DICTAMEN

Que para el estudio de la materia que aborda, su análisis jurídico y justificación, fue integrado con base en la siguiente:

METODOLOGÍA

Los trabajos correspondientes a la dictaminación que se da cuenta a esta Asamblea se realizaron de conformidad con los apartados que se enlistan a continuación:

I. En el primer apartado, denominado **"ANTECEDENTES"**, se narran las etapas que ha seguido el proceso legislativo; desde la fecha en que

fueron presentadas las iniciativas hasta su turno a la Comisión para su análisis, estudio y dictaminación.

II. En el segundo apartado, denominado **"CONTENIDO DE LA INICIATIVA"**, se presentan el planteamiento del problema y los argumentos contenidos en las exposiciones de motivos de las iniciativas. También se presentan cuadros comparativos del texto vigente de las normas que se proponen reformar con las modificaciones normativas propuestas en las iniciativas.

III. En el tercer apartado, denominado **"CONSIDERACIONES"**, se realiza un análisis de la convencionalidad y constitucionalidad de las modificaciones normativas propuestas; se estudia su viabilidad jurídica y se establecen los argumentos de la Comisión que sustentan el sentido y alcance del dictamen.

IV. En el cuarto apartado, denominado **"TEXTO NORMATIVO"**, se presenta el Proyecto de Decreto que será remitido a la Colegisladora para sus efectos constitucionales.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 15 de diciembre de 2022, la Diputada Olga Leticia Chávez Rojas del Grupo Parlamentario de Morena, presentó la "Iniciativa con Proyecto de decreto que adiciona el artículo 76 bis al Código Civil Federal".

2. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. D.G.P.L. 65-II-6-1713 y bajo el número de expediente 5877, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.

3. Mediante Oficio No. D.G.P.L. 65-II-6-1898, la Mesa Directiva comunicó a la Comisión de Justicia el acuerdo mediante el cual se autorizó prórroga hasta el 15 de diciembre de 2023, para la dictaminación del asunto.

4. Con fecha 16 de febrero de 2023, la Diputada Jasmine María Bugarín Rodríguez del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y el Diputado Mario Alberto Torres Escudero del Grupo Parlamentario de Morena, presentaron la "Iniciativa con Proyecto de decreto que adiciona el artículo 546 del Código Federal de Procedimientos Civiles".

5. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. D.G.P.L. 65-II-4-1832 y bajo el número de expediente 6191, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente

6. Mediante Oficio No. D.G.P.L. 65-II-4-2226, la Mesa Directiva comunicó a la Comisión de Justicia el acuerdo mediante el cual se autorizó prórroga hasta el 29 de marzo de 2024, para la dictaminación del asunto.

7. Con fecha 16 de marzo de 2023, la Diputada Elvia Yolanda Martínez Cosío del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano, presentó la "Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma el artículo 546 del Código Federal de Procedimientos Civiles".

8. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. D.G.P.L. 65-II-6-1993 y bajo el número de expediente 6639, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.

9. Mediante Oficio No. D.G.P.L. 65-II-6-2158, la Mesa Directiva comunicó a la Comisión de Justicia el acuerdo mediante el cual se autorizó prórroga hasta el 29 de marzo de 2024, para la dictaminación del asunto.

10. Con fecha de 21 de junio de 2023, la Diputada Elvia Yolanda Martínez Cosío del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano, presentó la "Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma el artículo 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares".

11. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. CP2R2A.-928 y bajo el número de expediente 7999, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.

12. Mediante Oficio No. D.G.P.L. 65-II-5-2720, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados comunicó a la Comisión de Justicia el acuerdo mediante el cual se autorizó prórroga hasta el 30 de abril de 2024, para la dictaminación del asunto.

13. Con fecha de 21 de junio de 2023, la Diputada Jasmine María Bugarín Rodríguez del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y el Diputado Mario Alberto Torres Escudero del Grupo Parlamentario de Morena, presentaron la "Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 314 y 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares".

14. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. CP2R2A.-1009 y bajo el número de expediente 8033, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.

15. Mediante Oficio No. D.G.P.L. 65-II-4-2613, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados comunicó a la Comisión de Justicia el acuerdo mediante el cual se autorizó prórroga hasta el 30 de abril de 2024, para la dictaminación del asunto.

16. Con fecha 27 de septiembre de 2023 el Diputado Martín Sandoval Soto del Grupo Parlamentario de Morena, presentó la "Iniciativa por el que se reforma el artículo 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares".

17. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. D.G.P.L. 65-II-1-2556 y bajo el número de expediente 8697, la Mesa Directiva de la Cámara de

Diputados turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

1. Iniciativa que adiciona el artículo 76 bis al Código Civil Federal, presentada por la Diputada Olga Leticia Chávez Rojas

PRIMERO. Planteamiento del problema

La apostilla de certificados de nacimiento de hijos de mexicanos nacidos en el extranjero que permite estos que accedan a la nacionalidad mexicana y sus derechos, resulta ser un trámite tardío, complejo y costoso para muchas familias migrantes que retornan al país. Por ello, la legisladora propone dispensar el trámite de apostilla, mediante la presentación ante el Juez de Registro Civil del original del acta de nacimiento extranjero de la persona a registrar, así como del acta de nacimiento de sus padres mexicanos.

SEGUNDO. Síntesis de la Exposición de Motivos

La promovente destaca que los hijos e hijas de padres mexicanos nacidos en el extranjero tienen derecho al reconocimiento de su nacionalidad mexicana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, el ejercicio de este derecho requiere del cumplimiento de una serie de formalidades, como el registro de inscripción de la nacionalidad mexicana en el consulado correspondiente o bien, en el consulado mexicano mediante el procedimiento de apostilla.

Dicho procedimiento consiste en apostillar el acta de nacimiento y traducirla por un perito certificado, lo cual suele resultar costoso, tardado y complejo para algunas familias que retornan al país con dos o más hijos. Esta situación se replica con mayor frecuencia cuando se trata de la apostilla de documentos emitidos por autoridades estadounidenses, puesto que las cifras reflejan numerosas solicitudes de apostilla para trámites de documentos provenientes de ese país.

Además, existen miles de connacionales devueltos -voluntaria o involuntaria- por las autoridades migratorias que requieren realizar el trámite de apostilla, por lo que gobierno mexicano tiene que implementar políticas públicas que permitan realizar dicho trámite para concretar su integración a la sociedad mexicana, ya que el acta de nacimiento mexicana les permite ejercer otros derechos como la salud o la educación. No obstante, aún existen varias personas que no cuentan con dicho documento, lo que vulnera su derecho a la nacionalidad así como su derecho a la identidad.

Por otra parte, la interpretación del segundo párrafo, del artículo 3 de la Convención de La Haya, advierte que el requisito de la apostilla es opcional, al disponer que no podrá exigirse cuando las leyes en que el documento deba surtir efecto la rechacen, la simplifiquen o dispensen. Por lo tanto, la legisladora propone reformar la ley para establecer que los hijos de nacidos en el extranjero de padres mexicanos obtendrán su acta de nacimiento con la presentación en el Registro Civil del original del acta de nacimiento de su lugar de origen así como el acta de nacimiento de sus padres.

TERCERO. En la iniciativa se propone lo siguiente:

1. Se propone adicionar un artículo 76 Bis al Código Civil Federal para dispensar la apostilla del acta de nacimiento al precisar que para la expedición del acta de nacimiento de las personas nacidas en el extranjero que sean hijos de padres mexicanos, bastará que se presente ante el juez del Registro Civil, original del acta de nacimiento extranjera de la persona a registrar y del acta de nacimiento de los padres con nacionalidad mexicana.

Para ilustrar mejor lo antes mencionado, la propuesta legislativa se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO CIVIL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	**MODIFICACIÓN PROPUESTA**
Sin correlativo.	**Artículo 76 Bis. Para la expedición del acta de nacimiento de las personas nacidas en el extranjero,**

	hijos de padres mexicanos, bastará que se presente ante el Juez del Registro Civil, original del acta de nacimiento extranjera de la persona a registrar y del acta de nacimiento del padre y/o madre con nacionalidad mexicana.

2. Iniciativa que adiciona el artículo 546 del Código Federal de Procedimientos Civiles, presentada por la Diputada Jasmine María Bugarín Rodríguez y el Diputado Mario Alberto Torres Escudero

PRIMERO. Planteamiento del problema

Las madres y padres mexicanas retornadas al país se enfrentan a la dificultad de lograr el reconocimiento de la nacionalidad mexicana de sus hijos nacidos en el extranjero, dado que su situación migratoria irregular les impide legalizar o apostillar los certificados de nacimiento emitidos en otro país para poder inscribirlos en el Registro Civil mexicano, y ser reconocidos como mexicanos. Por tal motivo, los legisladores proponen eliminar el requisito de legalización o apostilla de sus certificados de nacimiento a fin garantizar su derecho a la identidad y a la nacionalidad mexicana y poder gozar de otros derechos fundamentales en el territorio nacional.

SEGUNDO. Síntesis de la Exposición de Motivos

Los legisladores describen que los mexicanos que migraron hace algunos años a Estados Unidos han tenido que retornar a México en compañía de sus hijos, quienes son menores de edad nacidos en el extranjero. Ante ello, el Estado debe reconocerles su derecho a la nacionalidad mexicana y a la identidad, pues son piedra angular para alcanzar otros derechos fundamentales en nuestro territorio.

Dicho reconocimiento se logra mediante la inserción del registro o certificado de nacimiento extranjero en los Libros del Registro Civil mexicano. A partir de este trámite se acreditan los datos personales, nombre, filiación, edad y lugar

de nacimiento, así como nacionalidad, puesto que el acta de nacimiento es un documento público que da fe de su nacionalidad, en términos de la fracción I, del artículo 3 de la Ley de Nacionalidad.

La inserción de los certificados de nacimiento extranjero en el Registro requiere de su legalización, ya sea mediante apostilla o legalización consular. Sin embargo, este requisito es difícil de cumplir cuando los padres han sido deportados o repatriados del país en donde fue emitido el certificado de sus hijos, lo que los sitúa en un estado de indefensión por no poder obtener documentos probatorios de su identidad.

Aunado a ello, los promoventes señalan que suprimir la legalización de los certificados o partidas de nacimiento extranjeras para que las personas mexicanas con derecho a la nacionalidad mexicana puedan acreditar su nacionalidad con la documentación necesaria e inscribir su registro de nacimiento ante el Registro Civil mexicano, representa una deuda histórica a cumplir con los connacionales. Lo anterior, debido a que en términos del artículo 30 constitucional, las personas que nazcan en el extranjero y sean hijos de padres mexicanos también son mexicanos por nacimiento.

A su vez, el artículo 3 de la Convención de La Haya, dispone que la apostilla no puede exigirse para los documentos respecto de los cuales se hubiera dispensado el requisito de legalización. Por ello, los legisladores pretenden facilitar el procedimiento y proponen eliminar el requisito de apostilla en los certificados o actas de nacimiento emitidas por otro país cuando se solicite su inserción en el Registro Civil de nuestro país.

TERCERA. En la iniciativa se propone lo siguiente:

1. Adicionar un párrafo segundo al artículo 546 del Código Federal de Procedimientos Civiles a fin de eliminar el requisito de la legalización consular o de la apostilla en los certificados o actas de nacimiento expedidos por autoridades de otro país cuando se solicite la inscripción o inserción del registro de nacimiento ante los registros civiles del país de personas con derecho a la nacionalidad mexicana nacidas en el exterior. Además, se plantea considerar para dicha inscripción la

presentación del certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos.

Para ilustrar mejor la propuesta legislativa, se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES	
TEXTO VIGENTE	**MODIFICACIÓN PROPUESTA**
Artículo 546. Para que hagan fe en la República los documentos públicos extranjeros, deberán presentarse legalizados por las autoridades consulares mexicanas competentes conforme a las leyes aplicables. Los que fueren transmitidos internacionalmente por conducto oficial para surtir efectos legales, no requerirán de legalización.	**Artículo 546.** Para que hagan fe en la República los documentos públicos extranjeros, deberán presentarse legalizados por las autoridades consulares mexicanas competentes conforme a las leyes aplicables. Los que fueren transmitidos internacionalmente por conducto oficial para surtir efectos legales, no requerirán de legalización.
Sin correlativo.	**No se requerirá de la legalización consular o de la apostilla que deba emitir la autoridad competente, en los certificados o actas de nacimiento expedidos por autoridades de otro país, cuando se solicite la inscripción o inserción del registro de nacimiento ante los registros civiles del país, de personas con derecho a la nacionalidad mexicana, nacidas en el exterior, siempre y cuando no se haya realizado la inscripción de su nacimiento ante los Consulados de México en el exterior o no sea posible su verificación electrónica**

	ante la autoridad emisora de dichos documentos. Para realizar la inscripción o inserción se deberá presentar el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos.

3. Iniciativa que reforma el artículo 546 del Código Federal de Procedimientos Civiles, presentada por la Diputada Elvia Yolanda Martínez Cosío

PRIMERO. Planteamiento del problema

La promovente señala que miles de familias mexicanas junto con sus hijos nacidos en el extranjero han retornado de manera forzosa o voluntaria al país; sin embargo, muchas de estas familias no cuenten con los documentos necesarios para acreditar la nacionalidad mexicana de sus hijos por la dificultad de apostillar estos documentos. Por lo cual, la diputada propone facilitar el trámite con la eliminación del requisito de apostilla para aquellos documentos públicos extranjeros que sirvan para acreditar su nacionalidad mexicana y garantizar sus derechos fundamentales.

SEGUNDO. Síntesis de la Exposición de Motivos

La diputada reconoce la gran cantidad de mexicanos que migraron a otros países, pero que han retornado de manera forzada o voluntaria con sus hijos nacidos en el extranjero, pero que en términos del artículo 30 constitucional, tienen derecho a acceder a su nacionalidad mexicana. Esto requiere de la apostilla de sus actas de nacimiento extranjeras para certificar la autenticidad de la firma y la calidad del signatario del documento público.

No obstante, es frecuente que las familias mexicanas que retornan al país lo hacen sin apostillar el acta de nacimiento de sus hijos nacidos en el extranjero o sin legalizar los documentos correspondientes. Si bien el costo de la apostilla no es elevado, el realizar el trámite desde México es complicado,

tardado y requiere de recursos para cubrir los gastos de los intermediarios y traductores, lo que en su conjunto resulta en una cuota difícil de saldar para las familias.

Bajo esta tónica, los mexicanos residentes en el exterior que eventualmente retornan al país encuentran complejidades obtener la nacionalidad para sus hijos a causa de los trámites burocráticos a seguir. Por lo tanto, la legisladora propone eliminar el requisito de apostilla de documentos públicos extranjeros que sirvan para el trámite y acreditación de la nacionalidad mexicana de las personas nacidas en el extranjero y sean hijos de padres o madres mexicanas.

TERCERO. En la iniciativa se propone lo siguiente:

1. Reformar el artículo 546 del código Federal de Procedimientos Civiles con el fin de eliminar el requisito de apostilla para el caso de los documentos públicos que sirvan para trámite y acreditación de la nacionalidad mexicana de las personas que nazcan en el extranjero y sean hijos de padres o madres mexicanas.

Para ilustrar mejor la propuesta legislativa, se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES	
TEXTO VIGENTE	**MODIFICACIÓN PROPUESTA**
Artículo 546. Para que hagan fe en la República los documentos públicos extranjeros, deberán presentarse legalizados por las autoridades consulares mexicanas competentes conforme a las leyes aplicables. Los que fueren transmitidos internacionalmente por conducto oficial para surtir efectos legales, no requerirán de legalización.	**Artículo 546.** Para que hagan fe en la República los documentos públicos extranjeros, deberán presentarse legalizados por las autoridades consulares mexicanas competentes conforme a las leyes aplicables. Los que fueren transmitidos internacionalmente por conducto oficial para surtir efectos legales, no requerirán de legalización; **adicionalmente para el caso de los**

	documentos públicos que sirvan para el trámite y acreditación de la nacionalidad mexicana a que hace referencia el artículo 30, inciso A), fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tampoco requerirán de apostilla.

4. Iniciativa que reforma el artículo 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, presentada por la Diputada Elvia Yolanda Martínez Cosío

PRIMERO. Planteamiento del problema.

La legisladora expone que miles de familias mexicanas junto con sus hijos nacidos en el extranjero han retornado forzosa o voluntariamente al país, pero muchas de ellas no cuenten con los documentos necesarios para acreditar la nacionalidad mexicana de sus hijos por la dificultad que representa apostillar estos documentos. Por tanto, la diputada propone facilitar el trámite con la eliminación del requisito de apostilla para aquellos documentos públicos extranjeros que sirvan para acreditar su nacionalidad mexicana y garantizar su derecho a la nacionalidad y a la identidad.

SEGUNDO. Síntesis de la Exposición de Motivos.

La diputada puntualiza que el nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares no retomó las propuestas encaminadas a eliminar el requisito de apostilla para los documentos que sirvan en el trámite y acreditación de la nacionalidad mexicana. Las cuales, fueron planteadas con anterioridad en una iniciativa presentada que reformaba Código Federal de Procedimientos Civiles con el fin de incluir dicho supuesto.

En este contexto, la legisladora recalca la gran cantidad de mexicanos que migraron a otros países, pero que han retornado de manera forzada o voluntaria con sus hijos nacidos en el extranjero, y que en términos del

artículo 30 constitucional, tienen derecho a acceder a su nacionalidad mexicana. Esto requiere de la apostilla de sus actas de nacimiento extranjeras para certificar la autenticidad de la firma y la calidad del signatario del documento público.

Al respecto, es frecuente que las familias mexicanas que retornan al país lo hacen sin apostillar el acta de nacimiento de sus hijos nacidos en el extranjero o sin legalizar los documentos correspondientes. Si bien el costo de la apostilla no es elevado, el realizar el trámite desde México es complicado, tardado y requiere de recursos para cubrir los gastos de los intermediarios y traductor, lo que en su conjunto constituye una cuota difícil de cumplir para las familias.

Bajo esta tónica, los mexicanos residentes en el exterior que eventualmente retornan al país encuentran complejidades obtener la nacionalidad para sus hijos a causa de los trámites burocráticos a seguir. Por lo cual, la legisladora propone eliminar el requisito de apostilla de documentos público-extranjeros que sirvan para el trámite y acreditación de la nacionalidad mexicana.

TERCERO. En la Iniciativa de mérito se propone lo siguiente:

1. Reformar el artículo 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares para eliminar el requisito de apostilla para el caso de los documentos públicos que sirvan para trámite y acreditación de la nacionalidad mexicana de las personas que nazcan en el extranjero y sean hijos de padres o madres mexicanas.

Para ilustrar mejor la propuesta legislativa, se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES	
TEXTO VIGENTE	**MODIFICACIÓN PROPUESTA**
Artículo 1144. Los documentos públicos extranjeros serán reconocidos por las autoridades mexicanas cuando se presenten	**Artículo 1144.** Los documentos públicos extranjeros serán reconocidos por las autoridades mexicanas cuando se presenten

debidamente apostillados o legalizados en términos de la legislación aplicable o conforme a las salvedades que dispongan los instrumentos internacionales o las leyes nacionales en la materia.	debidamente apostillados o legalizados en términos de la legislación aplicable o conforme a las salvedades que disponga **este Código**, los instrumentos internacionales o las leyes nacionales en la materia. **Para el caso de los documentos públicos que sirvan para el trámite y acreditación de la nacionalidad mexicana a que hace referencia el artículo 30, inciso a), fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no requerirán de apostilla.**
En caso de imposibilidad para obtener la legalización, ésta se substituirá por cualquier prueba adecuada para garantizar su autenticidad.	...

5. Iniciativa que adiciona los artículos 314 y 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, presentada por la Diputada Jasmine María Bugarín Rodríguez y el Diputado Mario Alberto Torres Escudero

PRIMERO. Planteamiento del problema.

Las madres y padres mexicanos retornadas al país sufren problemas lograr el reconocimiento de la nacionalidad mexicana de sus hijos nacidos en el extranjero, dado que su situación migratoria irregular les impide legalizar o apostillar los certificados de nacimiento emitidos por país para poder inscribirlos en el Registro Civil mexicano, y ser reconocidos como mexicanos. Por ello, los legisladores proponen eliminar el requisito de legalización o apostilla de sus certificados de nacimiento a fin garantizar su derecho a la identidad y a la nacionalidad mexicana con el objeto de gozar de otros derechos fundamentales en el territorio nacional.

SEGUNDO. Síntesis de la Exposición de Motivos.

Los legisladores describen que los mexicanos que migraron hace algunos años a Estados Unidos han tenido que retornar al país en compañía de sus hijos, quienes en la mayoría de los casos son menores de edad nacidos en el extranjero. Frente a esto, el Estado Mexicano debe reconocerles su derecho a la nacionalidad mexicana y a la identidad, pues son piedra angular para alcanzar otros derechos fundamentales.

Este reconocimiento se concreta mediante la inserción del registro o certificado de nacimiento extranjero en los Libros del Registro Civil mexicano. Es menester recordar que en el acta de nacimiento se acreditan los datos personales, nombre, filiación, edad y lugar de nacimiento, así como nacionalidad y, que en términos de la fracción I, del artículo 3 de la Ley de Nacionalidad, es un documento público para acreditar la nacionalidad.

La inserción en el Registro de los certificados de nacimiento extranjero en el requiere de su legalización, ya sea a través de la apostilla o de la legalización consular. Sin embargo, el requisito es difícil de cumplir cuando los padres han sido deportados o repatriados del país en el que fue emitido el certificado de sus hijos, lo que los posiciona en un estado de indefensión por no poder obtener documentos probatorios de su identidad.

Aunado a ello, los promoventes señalan que suprimir la legalización de los certificados o partidas de nacimiento extranjeras para que las personas con derecho a la nacionalidad mexicana puedan acreditar -con la documentación necesaria- dicha nacionalidad e inscribir su registro de nacimiento ante el Registro Civil mexicano, es una deuda histórica que cumplir con los connacionales. Puesto que en términos del artículo 30 constitucional, también son mexicanos por nacimiento aquellos que nazcan en el extranjero y sean hijos de padres mexicanos.

En este orden de ideas, el artículo 3 de la Convención de La Haya, dispone que la apostilla no puede exigirse para los documentos respecto de los cuales se hubiera dispensado el requisito de legalización. Por ello, los legisladores

pretenden facilitar el procedimiento y proponen eliminar el requisito de apostilla en los certificados o actas de nacimiento emitidas por otro país cuando se solicite su inserción en el registro civil de nuestro país.

TERCERO. En la Iniciativa de mérito se propone lo siguiente:

1. Adicionar un párrafo tercero al artículo 314 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares para eliminar el requisito de apostilla de aquellos documentos que garanticen la nacionalidad e identidad de mexicanos nacidos en el extranjero o migrantes en retorno de la misma nacionalidad. Dado que solo bastará la presentación del certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos.

2. Adicionar un párrafo tercero al artículo 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares para eliminar el. requisito de apostilla de aquellos documentos que garanticen la nacionalidad e identidad de mexicanos nacidos en el extranjero o migrantes en retorno de la misma nacionalidad. Puesto que solo bastará la presentación del certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos.

Para ilustrar mejor la propuesta legislativa, se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES	
TEXTO VIGENTE	**MODIFICACIÓN PROPUESTA**
Artículo 314. Para que los documentos públicos procedentes del extranjero, hagan fe en los Estados Unidos Mexicanos, deberán presentarse debidamente legalizados por las autoridades diplomáticas o consulares en los términos que establezcan los tratados y convenciones de los que México sea	**Artículo 314.** ...

parte, la Ley del Servicio Exterior Mexicano y demás disposiciones aplicables. En caso de imposibilidad para obtener la legalización, ésta se sustituirá por cualquier prueba adecuada para garantizar su autenticidad. En todo caso deberá estarse a lo señalado en los instrumentos internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.	... **Tratándose de documentos que garanticen la nacionalidad e identidad de mexicanos nacidos en el extranjero o migrantes en retorno de la misma nacionalidad no se requerirá de la legalización consular o de la apostilla, bastará con presentar el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos.**
Sin correlativo.	
Artículo 1144. Los documentos públicos extranjeros serán reconocidos por las autoridades mexicanas cuando se presenten debidamente apostillados o legalizados en términos de la legislación aplicable o conforme a las salvedades que dispongan los instrumentos internacionales o las leyes nacionales en la materia. En caso de imposibilidad para obtener la legalización, ésta se substituirá por cualquier prueba adecuada para garantizar su autenticidad.	**Artículo 1144.** ...

Sin correlativo.	**Tratándose de documentos que garanticen la nacionalidad e identidad de mexicanos nacidos en el extranjero o migrantes en retorno de la misma nacionalidad no se requerirá de la legalización consular o de la apostilla, bastará con presentar el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos.**

6. Iniciativa por el que se reforma el artículo 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, presentada por el Diputado Martín Sandoval Soto (MORENA)

PRIMERO. Planteamiento del problema.

Los padres mexicanos que han retornado al país se enfrentan a diversos desafíos para lograr el reconocimiento de la nacionalidad mexicana de sus hijos e hijas, así como la valoración de sus derechos el territorio mexicano ante la imposibilidad de obtener la apostilla a causa de su situación de migración irregular. Por tanto, el diputado propone substituir la apostilla o la legalización por cualquier prueba para garantizar su autenticidad.

SEGUNDO. Síntesis de la Exposición de Motivos

El diputado precisa que de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen dos formas de obtener la nacionalidad, ya se por nacimiento y por naturalización. Por tanto, los hijos de mexicanos nacidos en el exterior, tienen derecho a reclamar su nacionalidad según el principio Ius Sanguinis.

A su vez, señala que los migrantes mexicanos que retornan al país en compañía de sus hijos nacidos en el extranjero extranjero deben cumplir una

serie de requisitos para sean reconocidos como connacionales por las autoridades mexicanas. Estos requisitos incluyen la apostilla y traducción del acta de nacimiento emitida por el gobierno anfitrión, según lo acordado en la Convención de la Haya en 1961.

Por otra parte, para realizar el trámite de apostilla se debe realizar una cita en las oficinas consulares respectivas, llevando una solicitud para dicho trámite. También se solicita un acta de nacimiento expedida por el país anfitrión de forma detallada, así como una identificación oficial del registrado. De la misma manera, los padres deberán acreditar su nacionalidad a través de cualquier documento que compruebe su identidad mexicana.

No obstante, el trámite de mérito es complicado, pues le proporciona al país anfitrión la competencia para realizar los trámites correspondientes de certificación, mientras que el gobierno mexicano está imposibilitado para intervenir directamente en el proceso. Esto no solo resulta problemático para los migrantes regulares, sino también para aquellos que retornan a México y no han realizado este trámite en el país anfitrión por lo que deben asumir el costo.

Con el propósito de evolucionar los procesos de administrativos para que se facilite la adquisición de documentos para los hijos de padres mexicanos que buscan obtener la nacionalidad, sería fundamental homologar los ordenamientos jurídicos. De modo que, los mexicanos sean favorecidos inmediatamente con la eliminación del requisito de la apostilla para obtener su registro de identidad en México.

Al respecto, señala que el nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares contiene disposiciones normativas que pueden abonar positivamente a las dificultades que enfrentan los connacionales. No obstante, enfatiza la necesidad de realizar ajustes al ordenamiento para asegurar que los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero tengan los medios para verificar su nacionalidad mexicana y acceder a los derechos constitucionales que les corresponden al regresar al país.

TERCERO. En la iniciativa de mérito se propone lo siguiente:

1. Reformar el segundo párrafo del artículo 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares para precisar que en caso de imposibilidad para obtener la apostilla o la legalización, éstas se substituirán por cualquier prueba adecuada para garantizar su autenticidad.

Para ilustrar mejor, la propuesta legislativa se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES	
TEXTO VIGENTE	**MODIFICACIÓN PROPUESTA**
Artículo 1144- Los documentos públicos extranjeros serán reconocidos por las autoridades mexicanas cuando se presenten debidamente apostillados o legalizados en términos de la legislación aplicable o conforme a las salvedades que dispongan los instrumentos internacionales o las leyes nacionales en la materia. En caso de imposibilidad para obtener la legalización, ésta se sustituirá por cualquier prueba adecuada para garantizar su autenticidad.	**Artículo 1144-** Los documentos públicos extranjeros serán reconocidos por las autoridades mexicanas cuando se presenten debidamente apostillados o legalizados en términos de la legislación aplicable o conforme a las salvedades que dispongan los instrumentos internacionales o las leyes nacionales en la materia. En caso de imposibilidad para obtener **la apostilla o la** legalización, **éstas se substituirán** por cualquier prueba adecuada para garantizar su autenticidad.

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. COMPETENCIA

Esta Comisión de Justicia es competente para conocer y dictaminar estos asuntos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 39, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 80,

numeral 1, fracción II y 157, numeral 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados.

SEGUNDA. FUNDAMENTO

Con fundamento en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar. En consecuencia, tiene facultad para legislar el contenido relativo a las Iniciativas de mérito.

TERCERA. JUSTIFICACIÓN

Esta Comisión coincide con los promoventes en que las personas migrantes retornadas forzosa o voluntariamente, enfrentan una serie de dificultades al regresar a México relacionadas con su situación de vulnerabilidad. Una de ellas, es la necesidad de acreditar la nacionalidad mexicana de aquellos hijos de madres o padres mexicanos que nacen en el extranjero, pero que les resulta imposible presentar el certificado o acta de nacimiento expedida y legalizada por el país de origen a través de la apostilla y con ello proceder con su inscripción en el Registro Civil Mexicano.

No obstante, con la aprobación de la Convención de la Apostilla, los Estados Contratantes eximen de legalización a los documentos públicos que deban ser presentados en sus territorios, exigiendo como única formalidad la fijación de la apostilla. Al respecto, desde el 14 de agosto de 1995, nuestro país junto con 112 países más[1], forma parte del listado de los Estados Contratantes a fin de simplificar el sistema de "legalizaciones en cadena" por un solo trámite denomina "apostilla".

En cuanto a nuestro país, conviene señalar que de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la mayoría de las solicitudes de apostilla, se tratan de documentos públicos emitidos por autoridades de los Estados

[1]Periódico Oficial Gaceta del Gobiero y LEGISTEL, "Convención de La Haya", Periódico Oficial Gaceta del Gobiero y LEGISTEL, https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/PAISES%20MIEMBROS%20DE%20LA%20HAYA.pdf.

Unidos de América a fin de que surtan efectos en México. Dichos documentos pueden ser apostillados por *vía directa o vía postal*[2].

- Vía directa: El trámite se puede solicitar ante las Oficinas del Secretario de Estado (*Secretary of State*) de la Entidad Federativa correspondiente, con la presentación del documento original y el pago por este servicio que puede oscilar hasta los $130 dólares.

- Vía postal: El trámite se realiza mediante solicitud al domicilio de la *Secretary of State* de la Entidad Federativa correspondiente, para lo cual deberá solicitarse la información respectiva a la Secretaría de Estado donde realizará el trámite, y una vez que se cuente con el documento apostillado, en México se deberá traducir al español por un perito traductor autorizado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado que corresponda. Para el caso particular de las actas de nacimiento, es necesario gestionar la inserción de datos ante el Registro Civil Mexicano.

En el caso de apostilla de documentos públicos extranjeros emitidos por Países Miembros de la Convención, el trámite deberá realizarse ante la autoridad apostillante del país de origen. Mientras que para aquellos documentos emitidos por países que no hayan adoptado la Convención de Apostilla, será necesaria la legalización. Un proceso que consiste en certificar las Firmas de los Servidores Públicos Federales y Estatales, facultados para hacer constar la validez y legitimidad de los Documentos Públicos de origen nacional en el territorio mexicano[3].

En esta tesitura, es indispensable analizar la dinámica del fenómeno migratorio de los mexicanos a otros países, al ser una población que potencialmente podría necesitar realizar estos trámites. Según cifras de la Organización de las Naciones Unidas, (ONU) indican que México es el segundo país con más población residente en el exterior, con alrededor de 11

[2] Secretaría de Relaciones Exteriores, "Apostilla de Documentos", Gobierno de México, 22 de julio de 2015, https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/apostilla-de-documentos-8029.
[3] Dirección de Coordinación Política de los Poderes de la Unión, "Legalización", Secretaría de Gobernación, https://dicoppu.segob.gob.mx/es/DICOPPU/Legalizacion

millones de personas. Asimismo, la mayoría de los migrantes mexicanos se dirigen a Estados Unidos, e incluso los registros de *Migration Policy Institute (MPI)* reflejan que esta migración se elevó desde los años 70, y aún continúa con altos números en la actualidad[4].

Personas migrantes mexicanas residentes en Estados Unidos, Fuente: MPI (2021)

Posteriormente, en los años 90 se observó un incremento de la población migrante de retorno. Esta situación se mantuvo estable hasta el quinquenio de 2005 a 2010, cuando se percibió un aumento en el retorno (voluntario e involuntario) de connacionales. En los años 2000-2005 retornaron 295, 292 personas, entre 2005-2010 lo hicieron 859, 292, la mayor cifra documentada hasta la actualidad, ya que después de esa fecha se observa una baja de 2010 a 2015, periodo en el que retornaron 495, 434 personas, y de 2015 a 2020 se contabilizó a 333, 397 personas[5].

[4] Graciela M. Caballero et al., "Rutas. Estudios sobre Movilidad y Migración Internacion", *Coordinación del Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación*, no. 13 (2023), https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/rutas_13. Consultado el 21 de septiembre de 2023.
[5] Caballero, op. cit. .

Población migrante mexicana de retorno. Fuente: INEGI (2020)

Algunos especialistas señalan que estas variaciones se atribuyen al contexto político que atravesaba Estados Unidos con la adopción de diversos lineamientos migratorios que ocasionaron que los mexicanos regresaran a nuestro país de manera forzada (deportados) o voluntaria. Tal es el caso del programa, "Comunidades Seguras", implementado entre 2010 y 2015 por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados, que registró un promedio anual 198, 619 eventos de devolución de personas mexicanas, mientras que en los años posteriores y hasta 2020, esta cantidad en promedio se estimó hasta en 81, 328 eventos anuales de devolución[6].

Otros expertos, precisan que desde la pandemia de Covid-19, el regreso de mexicanos desde Estados Unidos está sujeto a condiciones económicas, estrategias familiares así como a contextos personales, pues muchos vieron mermados los planes que habían trazado al inicio de la migración, por lo tuvieron que regresar a su país de origen, aunque haya sido de carácter voluntario. En el mismo sentido, los resultados del "Análisis de la situación de la migración de retorno a México desde Estados Unidos", concluyeron que en momentos de crisis económica, los índices de retorno aumentan y la emigración decrece[7].

[6] Caballero, op. cit. .
[7] Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Análisis de la situación de la migración de retorno a México desde Estados Unidos* (Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2022) https://mexico.un.org/sites/default/files/2022-12/migracioun_teran_web.pdf (consultado el 19-09-23)

No obstante, con independencia de las razones que motivaron a las personas a regresar a su país, el fenómeno de retorno de mexicanos se traduce en un *efecto dominó*, pues junto con los migrantes también regresan sus familiares, entre ellos niñas, niños y adolescentes nacidos en otros países con el objetivo de preservar la unidad familiar, pero que al llegar al país, se anteponen ante las dificultades para ser reconocidos como mexicanos. De conformidad de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), se calcula que en el país residen 488, 112 niñas, niños y adolescentes que nacieron en el extranjero, cuyo padre, madre o ambos son mexicanos[8].

En cuanto a las niñas, niños y adolescentes con ascendencia mexicana se estimó que 62.7% (306, 109) sí contaba con un acta de nacimiento mexicana o se le había inscrito en el Registro Civil mexicano (ascendencia reconocida); 34.7% (169, 575) no poseía documentos oficiales que les identificara como mexicanos (ascendencia no reconocida), mientras que en 2.5% de los casos (12, 428) no fue posible determinar la existencia de algún documento mexicano de identidad. En otras palabras, 3 de cada 10 niñas, niños y adolescentes nacidos en otro país con ascendencia mexicana no contaban con algún documento de identidad o de nacionalidad[9].

Ante esto, se han emprendido diversas acciones para facilitar el reconocimiento de más mexicanos. Como ejemplo, destaca el programa temporal "Soy México" (liderada por el Registro Nacional de Población). Una estrategia diseñada para que todas las personas nacidas en los Estados Unidos y de padre o madre mexicanos, puedan validar su acta de nacimiento de Estados Unidos en México y así acceder a la doble nacionalidad, en beneficio de todas las familias en situación de retorno[10]. También se estima

[8] Secretaría de Gobernación. "Estima UPMRIP que en México residen más de 480 mil niñas, niños y adolescentes que nacieron en el extranjero". Comunicado de Prensa de la Secretaría de Gobernación, 9 de julio de 2022. En el sitio web de Gobierno de México. https://www.gob.mx/segob/prensa/estima-upmrip-que-en-mexico-residen-mas-de-480-mil-ninas-ninos-y-adolescentes-que-nacieron-en-el-extranjero, consultado el 20 de septiembre de 2023.
[9] Caballero, *Op. Cit.*
[10] Gobierno de Chihuahua. "Extienden programa Soy México para tramitar doble nacionalidad, estará vigente todo el mes de octubre". Comunicado de Prensa del Gobierno de Chihuahua, 30 de septiembre de 2022. En el sitio web de Gobierno de Chihuahua.https://chihuahua.gob.mx/prensa/extienden-programa-soy-mexico-para-tramitar-doble-nacionalidad-estara-vigente-todo-el-mes-de, consultado el 20 de septiembre de 2023

que la población potencial en zonas fronterizas que podría verse beneficiada con este programa, es de 182, 003 niñas, niños y adolescentes, de los cuales 96.9% nació en Estados Unidos y, por lo tanto, correspondería a 176, 382 de ellos.

Diagnóstico niñas, niños y adolescentes nacidos en Estados Unidos que pudieran acceder a la doble nacionalidad. Fuente: UPM con datos de INEGI (2020)

Por otro lado, existe el antecedente de la dispensa de la apostilla en materia de educación, pues con la reforma realizada en 2017 a la Ley General de Educación así como en el Acuerdo Secretarial 286 de la Secretaría de Educación Pública y sus normas escolares, se reconoció la eliminación de la apostilla. Ello con el fin de combatir los obstáculos que no permiten que los estudiantes gocen cabalmente de sus derechos fundamentales, como lo es el derecho a la educación.

Las estrategias descritas pueden paliar la situación en cierto grado, pero es menester recordar que estos programas son intermitentes, por lo que es urgente incentivar otro tipo de medidas de mayor alcance y duración. Toda vez que, las personas retornadas se encuentran en un escenario de indefensión, puesto que además de enfrentar barreras culturales y de idioma, también se enfrentan a inconvenientes para acceder al trabajo, salud, educación, y vivienda, debido a que al abandonar el país migrante, fueron desvinculadas de algunos servicios adquiridos en el país anterior[11].

[11]Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Migración de retorno / derechos sociales* (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019), https://migracionderetorno.colmex.mx/wp-content/uploads/2019/06/COMPILADO_WEB.pdf (Consultado el 21-09-2023)

Aunque el costo de una apostilla usualmente no es alto, hacerlo desde México es complicado, y requiere tiempo e intermediarios a quienes se les tiene que pagar, y si a ello se le agrega el costo de realizar traducciones certificadas, en diversas ocasiones la cantidad es prohibitiva para una familia retornada con dos o más hijos. Un estudio ha analizado el proceso, tiempo y costo económico para conseguir una apostilla del gobierno de EUA desde México; tomando en cuenta que la normativa en cada condado y entidad es diferente, se toma entre 33 y 165 días aproximadamente para obtenerla, y aún tendría que sumársele el tiempo para la traducción por perito oficial[12]. En conclusión, no todas las personas retornadas cuentan con los ingresos necesarios para subsistir dignamente, por lo que difícilmente podrían costear los precios que implicaría el realizar el trámite de una apostilla de un documento de identificación.

Finalmente, esta Comisión enfatiza la relevancia de reconocer que las personas retornadas se encuentran en una situación de vulnerabilidad por lo que es indispensable ajustar el marco jurídico actual a fin de salvaguardar su derecho a la identidad y a la nacionalidad de las personas retornadas. Por ello, resulta necesario realizar modificaciones normativas que garanticen la mayor protección a este grupo poblacional, por lo cual esta Comisión estima **procedente** legislar sobre la materia.

CUARTA. VIABILIDAD JURÍDICA

La Iniciativas bajo estudio pretenden suprimir el requisito de legalización consular o apostilla de documentos que garanticen la nacionalidad e identidad de mexicanos nacidos en el extranjero o migrantes en retorno. Esto con el fin de garantizar su derecho a la nacionalidad así como a la identidad, ya que dichos trámites obstaculizan su reconocimiento como mexicanos. Dichas propuestas resultan acordes con lo establecido en la Constitución y los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano en consideración con lo siguiente.

---

[12]Mónica Jacobo-Suárez, "De regreso a "casa" y sin apostilla: estudiantes mexicoamericanos en México", *Sinéctica*, no.48 (2017), https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2017000100003. (Consultado el 22 de septiembre de 2023)

En este contexto, la Comisión de Justicia estima pertinente analizar las propuestas encaminadas a eliminar el requisito de la legalización consular o apostilla en este tipo de documentos, cuando a las personas no les sea posible obtener la apostilla de sus documentos o bien, les sea imposible regresar al país en donde éstos se expidieron para obtener su legalización. Debido a que este planteamiento salvaguardaría en un primer momento, el derecho a la nacionalidad mexicana, dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> "**Artículo 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.
>
> **A)** Son mexicanos por nacimiento:
>
> **I.** Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
>
> **II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;**
>
> **III.** Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
>
> **IV.** Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes."

A su vez, una reforma de tal calado atendería lo planteado en el artículo 37 constitucional, inciso A), que señala que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. También la propuesta sería paralela a lo estipulado por diversos instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la nacionalidad, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en sus artículos 15 y 20, precisan que toda persona tiene derecho a una nacionalidad y que no se le privará arbitrariamente de ella ni de su derecho a cambiarla.

Por otro lado, esta Comisión sostiene que el impedimento de legalizar o apostillar documentos que permitan acreditar la nacionalidad implicaría una trasgresión a otros derechos de igual relevancia. Uno de ellos, es el derecho a la identidad, el cual se encuentra profundamente relacionado con el registro de nacimiento y con sus elementos constitutivos, como lo son el derecho al nombre y apellidos de los padres, a tener una nacionalidad, a conocer a los

padres y a ser cuidados por ellos, lo que también conlleva el derecho a preservar las relaciones familiares.

En este sentido, la propuesta planteada por los legisladores concuerda con la protección del derecho a la identidad de todas las personas, consagrado en el artículo 4° constitucional. Asimismo, es acorde con lo establecido en el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre, así como que todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

En el mismo tenor, el planteamiento es paralelo con el artículo 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el que se señala su derecho a preservar su identidad, incluidos el nombre, la nacionalidad y su pertenencia cultural, así como sus relaciones familiares. De igual manera, la implementación de esta propuesta coincide con lo estipulado en el artículo 8° de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece el compromiso de los Estados Parte a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad y el nombre.

Lo anterior, resulta especialmente importante para aquellos individuos que se encuentran en un estado de indefensión: los niños, niñas y adolescentes nacidos en el extranjero, pero que son hijos de padres y madres mexicanos. Dado que la evidencia empírica ha demostrado que este grupo constituye una cifra considerable de menores que aún no cuentan con la documentación necesaria para acreditar su identidad.

Desde un análisis más profundo, conviene precisar que el derecho a la nacionalidad y por ende a la identidad, representa el derecho primigenio que se convierte en un presupuesto básico para que las personas puedan acceder a otros derechos fundamentales. Entre los que destacan, el derecho a la salud, a la educación, a la protección y a la inclusión en la vida económica, cultural y política del país, así como para acreditar su pertenencia y unión a este país, a sus costumbres, a sus raíces y su vínculo jurídico con su patria[13].

[13] https://www.gob.mx/segob/renapo/acciones-y-programas/derecho-a-la-identidad-la-puerta-de-acceso-a-tus-derechos

Frente a este panorama, esta Comisión estima indispensable sensibilizarse ante la situación de vulnerabilidad que atraviesan algunos grupos poblacionales que resienten con mayor gravedad las consecuencias de no gozar de su derecho a la nacionalidad e identidad a causa de la imposibilidad de apostillar sus documentos. Como ejemplo de ello, se encuentran aquellos mexicanos en retorno, quienes por diversas circunstancias, no pueden regresar al país en el que los documentos fueron expedidos. En este sentido, conviene recordar que de conformidad con el artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, así como de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Por tanto, es necesaria una intervención directa de las autoridades para que las personas puedan hacer valer sus derechos fundamentales, como lo son el derecho a la nacionalidad e identidad. De modo que el Estado Mexicano debe facilitar este trámite para aquellos mexicanos nacidos en el extranjero, ya que su situación de vulnerabilidad acentúa las desventajas de ejercer los derechos que les corresponden por el simple hecho de ser mexicanos.

QUINTA. DE LA LEGALIZACIÓN Y APOSTILLA

Es menester retomar lo señalado en las consideraciones que anteceden, las cuales precisan que México forma parte de la Convención de La Haya por la que se Suprime el Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Convención de la Apostilla), en los términos del artículo 133 constitucional, por constituir Ley Suprema de toda la Unión, al ser un tratado celebrado y aprobado. Esta Convención contempla que los Estados Contratantes eximan de la legalización a los documentos públicos que deban ser presentados en sus territorios al exigir como única formalidad la fijación de una apostilla. Esta apostilla no podrá exigirse cuando las leyes en que el documento surta efecto la rechacen, simplifiquen o dispensen de legalización en sus leyes o reglamentos, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la Convención en comento:

> **"Articulo 2.-** Cada Estado contratante eximirá de legalización a los documentos a los que se aplique la presente Convención y que deban ser presentados en su territorio. La legalización, en el sentido de la presente Convención, sólo cubrirá la formalidad por la que los agentes diplomáticos o consulares del país en cuyo territorio el documento deba surtir efecto certifiquen la autenticidad de la firma, la calidad en que el signatario del documento haya actuado y, en su caso, la identidad del sello o timbre que el documento ostente.
>
> **Articulo 3.-** La única formalidad que pueda exigirse para certificar la autenticidad de la firma, la calidad en que el signatario del documento haya actuado y, en su caso, la identidad del sello o timbre del que el documento esté revestido, será la fijación de la apostilla descrita en el artículo 4, expedida por la autoridad competente del Estado del que dimane el documento.
>
> **Sin embargo, la formalidad mencionada en el párrafo precedente no podrá exigirse cuando las leyes, reglamentos o usos en vigor en el Estado en que el documento deba surtir efecto**, o bien un acuerdo entre dos o más Estados contratantes, la rechacen, la simplifiquen **o dispensen de legalización al propio documento**"[14].

Al tenor de ello, los promoventes apelan al segundo párrafo del artículo 3°, pues plantean suprimir la exigencia de la formalidad de apostilla mediante la eliminación de este requisito con la reforma de diferentes ordenamientos, jurídicos, tales como el Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Sin embargo, derivado del análisis integral de las exposiciones de motivos de las diversas iniciativas, es posible advertir que todas coinciden en la intención principal de eliminar -desde la ley- el requisito de apostilla de los documentos emitidos por otros países con el objetivo de reconocer el derecho a la nacionalidad e identidad de los mexicanos nacidos en el extranjero.

En este contexto, esta Comisión estima que con las propuestas encaminadas a dispensar el trámite de apostilla o legalización de los documentos, podrán eliminarse impedimentos administrativos para que dichos documentos sean reconocidos en el territorio nacional a fin de que las personas puedan inscribir

[14] Énfasis añadido.

su nacimiento ante el Registro Civil de las entidades federativas para conseguir la nacionalidad mexicana y gozar de los derechos que le corresponden. Si bien, esta disposición solo aplicaría en aquellos casos en los que no les sea posible obtener la apostilla de sus documentos o no puedan regresar al país en donde éstos se expidieron para obtener su legalización, ello representa un avance en el ejercicio de sus derechos, a partir de los cuales resulta conveniente realizar algunas precisiones a las propuestas.

SEXTA. AUTENTICIDAD DE LOS DOCUMENTOS

Como se mencionó anteriormente, la apostilla de un documento permite certificar la autenticidad de la firma y la calidad en que actúa el signatario de un documento público, y en su caso la identidad del sello o del timbre del que esté revestido el documento. Ahora bien, con la excepción de la apostilla y legalización de los certificados o actas de nacimiento expedidos por autoridades de otros países, es indispensable que estos documentos sean verificados de alguna forma que permita conocer que realmente fueron emitidos por la autoridad que se señala, y no únicamente dejar plasmado en el texto legal la posibilidad de su verificación en los casos que sea posible,

Por tal motivo, es necesario diseñar una serie de medidas a partir de las cuelas sea posible constatar la autenticidad de los documentos. Este planteamiento guarda mayor concordancia con lo establecido en la propuesta de adición de un segundo párrafo de los artículos 314 y 1144 del CNPCyF en los que se establece la salvedad en aquellos casos en donde exista imposibilidad para obtener la legalización de los documentos públicos expedidos en el extranjero. Dado que la adopción de ciertas medidas que constaten la veracidad de los documentos de mérito coincide con la entrada en vigor gradual del CNPCyF, dispuesta en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto que expidió el Código, a saber:

> "Artículo Segundo. **La aplicación de lo dispuesto** en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares previsto en el presente Decreto **entrará en vigor gradualmente**, como sigue: **en el Orden Federal, de conformidad con la Declaratoria que indistinta y sucesivamente realicen las Cámaras de Diputados y Senadores** que integran el Congreso de la Unión, previa solicitud

del Poder Judicial de la Federación, sin que la misma pueda exceder del **1o. de abril de 2027**.

En el caso de las **Entidades Federativas**, el presente Código Nacional, **entrará en vigor** en cada una de estas **de conformidad con la Declaratoria que al efecto emita el Congreso Local, previa solicitud del Poder Judicial del Estado** correspondiente, sin que la misma pueda exceder del **1o. de abril de 2027**.

La Declaratoria que al efecto se expida, deberá señalar expresamente la fecha en la que entrará en vigor el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y será publicada en el Diario Oficial de la Federación y en los Periódicos o Gacetas Oficiales del Estado, según corresponda.

Entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores, **y la entrada en vigor del presente Código** Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, **deberán mediar máximo 120 días naturales**. En todos los casos, vencido el plazo, sin que se hubiera emitido la Declaratoria respectiva, **la entrada en vigor será automática en todo el territorio nacional sin que la misma pueda exceder el día 1o. de abril de 2027**."

En este tenor, es oportuno señalar el carácter gradual entrada en vigor del CNPCyF que tiene como fecha límite el 1° de abril de 2027, por lo que durante ese periodo, se atravesará un lapso de implementación del nuevo ordenamiento. Sin embargo, es indispensable contemplar la adecuaciones pertinentes en el nuevo Código para no situar en un estado de indefensión a aquellos mexicanos que buscan el reconocimiento y ejercicio de su derecho a la identidad y nacionalidad al momento de registrar el acta de nacimiento emitida por autoridades extranjeras ante las autoridades del Registro Civil, pues la evidencia empírica ha demostrado que ello constituye el primer paso para acceder a otros derechos de igual relevancia dentro del territorio mexicano.

En consecuencia, esta Comisión considera apremiante ampliar las disposiciones del régimen transitorio del presente contenidas en la "Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 314 y 1144 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares" a fin de aclarar los mecanismos a implementar para validar la veracidad de la información de los documentos a los que se dispensará la apostilla. Esto, con el objetivo de

otorgar certeza jurídica al registro de los nacimientos de personas mexicanas nacidas en el extranjero ante las oficinas de Registro Civil en nuestro país.

SÉPTIMA. DISEÑO NORMATIVO.

Esta Comisión ha determinado que, para efectos de una adecuada técnica legislativa y garantizar la congruencia normativa a partir de esta reforma, es necesario modificar las propuestas analizadas. En primera instancia, es pertinente especificar a qué tipo de documentos aplicará la excepción de apostilla o legalización, por lo que debe señalarse en el tercer párrafo del artículo 314 así como el tercer párrafo del artículo 1144 que se proponen adicionar al CNPCyF, que se trata de documentos de nacimiento. Con ello se evitará que se interprete erróneamente el objetivo inicial al contemplar otro tipo de documentos como la matrícula consular, el pasaporte o documentos de identidad y viaje reconocidos en otro país, que evidentemente son distintos a las actas, partidas o certificados de nacimiento emitidos en el país extranjero.

Por otro lado, es oportuno realizar una precisión respecto a los sujetos que se beneficiarán de la reforma, en cuyo caso se propone incorporar en los párrafos en comento, una óptica más incluyente al sustituir el término "mexicanos" por "personas mexicanas". A su vez, debe precisarse una finalidad especifica y concreta, que permita brindar certeza sobre el alcance de la supresión de la legalización y apostilla, la cual conforme a la intención de los legisladores plasmada en la exposición de motivos, ésta versa en eliminar la legalización o la apostilla para lograr la inscripción de los certificados de nacimiento expedidos en otro país ante el Registro Civil mexicano, y obtener el registro de nacimiento, así como el reconocimiento y garantía de todos los derechos que le corresponden por el mero hecho de ser mexicano.

De igual forma, se adiciona a la propuesta el texto "en términos de la normatividad aplicable en la materia" con el fin de destacar que el proceso de inscripción de los certificados de nacimiento extranjeros se realizará realizar en los términos que disponga la normatividad que sea aplicable. En este supuesto, sería la que cada entidad federativa o bien, la que en próximas

fechas haya de publicarse en la Ley General de Operación de los Registros Civiles.

Por último, esta Comisión plantea ampliar las disposiciones del régimen transitorio, en aras de señalar los mecanismos que se implementarán por parte de la Dirección General del Registro Nacional de Población de identidad para validar la veracidad de la información de los documentos a los que se dispensará la apostilla. Por lo tanto, se propone adicionar un artículo transitorio que, para dar certeza jurídica, la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identidad, emitirá los lineamientos para acreditar la autenticidad de los certificados de nacimiento expedidos por autoridades extranjeras, a efecto de darlos a conocer a todas las autoridades del registro civil en el país.

Para mejor ilustrar, la propuesta de modificación que presenta la Comisión se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES	
TEXTO VIGENTE	**MODIFICACIÓN PROPUESTA**
Artículo 314. Para que los documentos públicos procedentes del extranjero, hagan fe en los Estados Unidos Mexicanos, deberán presentarse debidamente legalizados por las autoridades diplomáticas o consulares en los términos que establezcan los tratados y convenciones de los que México sea parte, la Ley del Servicio Exterior Mexicano y demás disposiciones aplicables.	**Artículo 314.** ...
En caso de imposibilidad para obtener la legalización, ésta se sustituirá por cualquier prueba adecuada para garantizar su autenticidad. En todo caso deberá estarse a lo señalado en	...

los instrumentos internacionales en los que el Estado mexicano sea parte. **Sin correlativo.**	**Tratándose de documentos de nacimiento que acrediten la nacionalidad e identidad de personas mexicanas nacidas en el extranjero o migrantes en retorno de nacionalidad mexicana, no se requerirá de la legalización consular o de la apostilla. Bastará con presentar el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos para acreditar su identidad y su nacionalidad mexicana con el fin de obtener el registro de su nacimiento ante los Registros Civiles del país, en términos de la normatividad aplicable.**
Artículo 1144. Los documentos públicos extranjeros serán reconocidos por las autoridades mexicanas cuando se presenten debidamente apostillados o legalizados en términos de la legislación aplicable o conforme a las salvedades que dispongan los instrumentos internacionales o las leyes nacionales en la materia. En caso de imposibilidad para obtener la legalización, ésta se substituirá por cualquier prueba adecuada para garantizar su autenticidad.	**Artículo 1144.** ... ...

Sin correlativo.	**Tratándose de documentos de nacimiento que acrediten la nacionalidad e identidad de personas mexicanas nacidas en el extranjero o migrantes en retorno de nacionalidad mexicana, no se requerirá de la legalización consular o de la apostilla. Bastará con presentar el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos para acreditar su identidad y su nacionalidad mexicana con el fin de obtener el registro de su nacimiento ante los Registros Civiles del país, en términos de la normatividad aplicable.**

IV. TEXTO NORMATIVO

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las y los Diputados integrantes de la Comisión de Justicia, estimamos **procedente aprobar con modificaciones** las Iniciativas con Proyecto de Decreto descritas en el apartado de "Antecedentes", por lo que sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 314 Y 1144 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES.

Artículo Único. Se adicionan un tercer párrafo al artículo 314 y un tercer párrafo al artículo 1144, del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, para quedar como sigue:

Artículo 314. ...

...

Tratándose de documentos de nacimiento que acrediten la nacionalidad e identidad de personas mexicanas nacidas en el extranjero o migrantes en retorno de nacionalidad mexicana, no se requerirá de la legalización consular o de la apostilla. Bastará con presentar el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos para acreditar su identidad y su nacionalidad mexicana con el fin de obtener el registro de su nacimiento ante los Registros Civiles del país, en términos de la normatividad aplicable.

Artículo 1144. ...

...

Tratándose de documentos de nacimiento que acrediten la nacionalidad e identidad de personas mexicanas nacidas en el extranjero o migrantes en retorno de nacionalidad mexicana, no se requerirá de la legalización consular o de la apostilla. Bastará con presentar el certificado de nacimiento extranjero y el acta de nacimiento del padre o madre mexicanos para acreditar su identidad y su nacionalidad mexicana con el fin de obtener el registro de su nacimiento ante los Registros Civiles del país, en términos de la normatividad aplicable.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identidad, emitirá los lineamientos para acreditar la autenticidad de los certificados de nacimiento expedidos por

autoridades extranjeras, a efecto de darlos a conocer a todas las autoridades del registro civil en el país.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 03 días del mes de octubre de 2023.

OCTAVA REUNIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA
03 de octubre de 2023, 16:30 hrs.

Votación del Dictamen de la Comisión de Justicia de diversas Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares				
PRESIDENCIA				
FOTO	**NOMBRE**	**A FAVOR**	**EN CONTRA**	**ABSTENCIÓN**
	PAN **Dip. Felipe Fernando Macías Olvera** Querétaro			
SECRETARÍAS				
	morena **Dip. Reyna Celeste Ascencio Ortega** Michoacán			
	morena **Dip. Hamlet García Almaguer** Jalisco			
	morena **Dip. Mario Rafael Llergo Latournerie** Tabasco			
	morena **Dip. Julio César Moreno Rivera** Ciudad de México			
	morena **Dip. Manuel Alejandro Robles Gómez** Michoacán			

Votación del Dictamen de la Comisión de Justicia de diversas Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares				
FOTO	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	morena **Dip. Rosangela Amairany Peña Escalante** Sonora			
	PAN **Dip. Lizbeth Mata Lozano** Baja California			
	PAN **Dip. Carlos Humberto Quintana Martínez** Michoacán			
	PAN **Dip. Paulina Rubio Fernández** Jalisco			
	PRI **Dip. Alma Carolina Viggiano Austria** Hidalgo			
	PRI **Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez** Coahuila			
	VERDE **Dip. María del Rocío Corona Nakamura** Jalisco			
	PT **Dip. Mary Carmen Bernal Martínez** Michoacán			

Votación del Dictamen de la Comisión de Justicia de diversas Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares				
FOTO	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	MOVIMIENTO CIUDADANO **Dip. Julieta Mejía Ibáñez** Nayarit			
	INTEGRANTES			
	morena **Dip. Aleida Alavez Ruiz** Ciudad de México			
	morena **Dip. María Isabel Alfaro Morales** Hidalgo			
	PRI **Dip. Karla Ayala Villalobos** Ciudad de México			
	PRI **Dip. Sue Ellen Bernal Bolnik** México			
	morena **Dip. Juan Isaías Bertín Sandoval** Baja California			
	PAN **Dip. Kathia María Bolio Pinelo** Yucatán			

Votación del Dictamen de la Comisión de Justicia de diversas Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares				
FOTO	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	morena **Dip. Andrea Chávez Treviño** Chihuahua			
	VERDE **Dip. Claudia Delgadillo González** Jalisco			
	MOVIMIENTO CIUDADANO **Dip. Mirza Flores Gómez** Jalisco			
	morena **Dip. Leonel Godoy Rangel** Michoacán			
	PAN **Dip. Guillermo Octavio Huerta Ling** Ciudad de México			
	VERDE **Dip. Sonia Mendoza Díaz** San Luis Potosí			
	PRD **Dip. Elizabeth Pérez Valdez** Ciudad de México			

Votación del Dictamen de la Comisión de Justicia de diversas Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares

FOTO	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	morena **Dip. Juan Ramiro Robledo Ruiz** San Luis Potosí			
	morena **Dip. Manuel Vázquez Arellano** Veracruz			
	PRI **Dip. Maribel Guadalupe Villaseñor Dávila** Ciudad de México			
	morena **Dip. Salma Luevano Luévano Luna** Aguascalientes			
	PT **Dip. Dionicia Vázquez García** Estado de México			
	PAN **Dip. Miguel Humberto Rodarte de Lara** Ciudad de México			