

ELIMINACIÓN DEL REQUISITO DE ACTA DE NACIMIENTO APOSTILLADA PARA LA INSCRIPCIÓN DE NIÑEZ EXTRANJERA A EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO

*Propuesta 2015***

◆ *Identificación del obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho a la educación.*

Las Normas de Control Escolar Relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Regularización y Certificación en la Educación Básica (en adelante, las normas), establecen como uno de los requisitos para la inscripción al sistema de educación básica, la presentación de copia certificada de acta de nacimiento o documento legal equivalente¹.

En México viven más de 520, 000 niños y niñas nacidos en Estados Unidos y más de 30,000 nacidos en otros países. 0.85% de los residentes de México, son extranjeros, cifra con una tendencia creciente² que rebasa las 950,000 personas³.

El ingreso a alguno de los sistemas formales de educación se dificulta para algunas personas migrantes quienes por las circunstancias que rodearon su llegada o retorno a México, no cuentan con un acta o partida del registro de su nacimiento, o en caso de que su registro hubiera sido en país extranjero y contaran con certificado de registro de nacimiento, carecen de los medios para legalizarlo o apostillarlo y, de ser necesario, traducirlo al español.

Al ser el acta de nacimiento apostillada un requisito de formalización del ingreso al sistema educativo en México, se restringe o limita el derecho pleno a la educación a un significativo número de personas en la migración que carecen de los medios económicos o redes de apoyo que les permitan obtener la apostilla en su acta de nacimiento. Este requisito, en apariencia neutral, tiene de manera indirecta un efecto de exclusión o discriminación sobre un grupo de personas: los migrantes internacionales, especialmente las niñas y niños nacidos en el extranjero y que residen en México.

Aún cuando se han implementado mecanismos para facilitar la inscripción y continuidad de los estudios, la falta del acta de nacimiento legalizada⁴, resulta en la expedición de documentos de certificación o acreditación educativa con el carácter de provisionales. La práctica, recomendada por las normas, es incluir una leyenda en los documentos provisionales que señale que el documento definitivo se emitirá hasta la acreditación plena de la identidad del educando, que no deberá obstaculizarse su continuidad académica y que el documento provisional no es un documento de identidad⁵. Tal leyenda provoca indirectamente un espacio para la discriminación pues estigmatiza innecesariamente al titular de la documentación, pudiendo llegar al punto de restar total valor a los documentos educativos y con ello afectando irremediablemente el derecho a la educación de quien no haya presentado el acta de nacimiento legalizada (apostillada).

Lo anterior constituye una violación de las obligaciones de México para no discriminar, pues provoca en la práctica, discriminación indirecta y discriminación sistémica, perpetuando la diferenciación de trato hacia los migrantes, excluyéndoles de las oportunidades de ejercer plenamente su derecho a la educación y con éste de desarrollarse íntegramente.

¹ Norma 31. Requisitos de inscripción: Para ingresar a los diversos niveles que integran la educación básica, será necesario cumplir con lo siguiente: [en el rubro de documentación, que abarca los niveles educativos preescolar, primaria y secundaria] I. Copia certificada del Acta de Nacimiento o documento legal equivalente. II. Constancia de la Clave Única de registro de Población (CURP) en caso de contar con ella. -Cédula de identidad Personal. En caso de contar con ésta, no será necesario presentar los documentos de los incisos I y II [...]

² Ver Comunicado Núm.058/11 del 3 de marzo de 2011del INEGI sobre el Censo de Población y Vivienda 2010.

³ Censo de Población y Vivienda 2010, consulta interactiva por estimación por lugar de nacimiento según edad. Consultado en www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx

⁴ Norma 34. Inscripción condicionada a la presentación de documentos: en caso de no contar con algún(os) documento(s) referidos en el numeral 33, el director del plantel deberá inscribir al aspirante a preescolar, primaria o secundaria, según corresponda, siempre y cuando el padre de familia o tutor firme una carta-compromiso temporal (anexo núm. 7).

⁵ Norma 11. Último y penúltimo párrafos.

Es sistémica la discriminación causada por la práctica cultural de exigir a los migrantes, la tan difícil de obtener apostilla en el acta de nacimiento, cuando este documento se requiere en múltiples y diversos espacios e instituciones sociales que permitirían el desarrollo personal en dignidad.

La actitud cultural de desconfianza de la documentación proveniente del extranjero se fortalece con la práctica en las autoridades educativas y las normas emitidas por la SEP y sus equivalentes estatales causando enorme desventaja comparativa a las personas (generalmente niñas y niños) nacidas en el extranjero respecto de aquellas nacidas en México, por las dificultades que implica conseguir la apostilla.

Ingresar “temporalmente” al sistema educativo por falta de un sello o apostilla vulnera el derecho de los niños y niñas no solo a la educación, sino al normal desarrollo de su identidad, pues incapacita o frustra los potenciales de integración y desarrollo que la educación proporciona.

Por las obligaciones internacionalmente contraídas, por el mandato constitucional de no discriminar y de atender el principio pro persona, México debe terminar con los obstáculos que impiden un ejercicio pleno de acceso a los derechos de educación y salud, que entre otros, enfrentan los migrantes: debe tomar acciones afirmativas o positivas para disminuir la brecha existente en el acceso a la educación.

La obligación de no discriminar contraída por México internacionalmente y parte de nuestra cultura constitucional, impone a las autoridades administrativas la obligación de eliminar toda norma o práctica que resulten en discriminación. Tienen la obligación de tomar medidas efectivas para garantizar la efectiva igualdad de todas las personas, deberá eliminar toda norma discriminatoria que carezca de justificación objetiva y razonable, como en este caso lo son la práctica y la norma que exigen la apostilla del acta de nacimiento emitida en el extranjero.

◆ *La apostille, una formalidad para facilitar y no para obstaculizar el reconocimiento de documentos extranjeros*

La apostille, timbre o sello sustituto de la legalización por servicios consulares o diplomáticos, es un mecanismo que se creó para facilitar y no para obstaculizar el proceso de legalización. El espíritu o motivos de la creación de la apostilla, se resume en facilitar el mecanismo de legalización de documentos públicos, de suprimir la exigencia de legalizarlos diplomáticamente, según se establece en el preámbulo y articulado de la Convención que Suprime la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado, 1961).

La formalización de la legalización o apostille viene a suplir en los documentos públicos, la certificación diplomática de la autenticidad de la firma y funciones de quien firma o expide el documento y la autenticidad del sello ostentado.

El documento apostillado pretende homogeneizar y hacer más ágil el proceso de legalización de los distintos cuerpos diplomáticos que firmaron el convenio. La apostilla, sin embargo, no puede exigirse entre países y para los documentos respecto de los cuales se hubiera dispensado el requisito de legalización, ya sea por mutuo acuerdo, por legislación, reglamento o usos en vigor del estado en que deba surtir efectos el documento. Textualmente se observa en el artículo 3 segundo párrafo de la convención:

[La apostilla] 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.

El texto recoge la máxima en derecho de que es siempre permitido reducir las cargas o pesos que limitan o restringen un derecho. Observa el principio de no regresividad.

De esta manera, es factible que el Estado Mexicano, a través de sus autoridades educativas tome la decisión de aceptar, sin el requisito de legalización, los documentos públicos internacionales que den cuenta del registro del nacimiento de una persona.

Es importante tener presente que la apostilla o cualquier autenticación de documentos a utilizarse en otro país, tienen como único fin certificar firma y sello de quien emite el documento, nunca se convierten en fe o certificación de la validez o certeza de los contenidos del documento que se certifica. Bajo este supuesto, por ejemplo, en 1983 en Estados Unidos de América los Departamentos de Estado y Educación convinieron en que dado que la autenticación de documentos no evitaba ni reducía el fraude, no sería necesario certificar las traducciones de los mismos⁶.

◆ *Buenas prácticas preexistentes*

Existe ya en la Secretaría de Educación Pública un antecedente, buena práctica, en la cual se dispensa de ciertas formalidades la verificación de antecedentes académicos. Ello sucede dentro del marco de colaboración binacional México- EE.UU:

“4. Verificación de documentos académicos. Las partes reconocen los posibles beneficios de verificar documentos de carácter académico por medios no formales que garanticen confianza en el origen de dichos documentos. Entre estos medios no formales de verificación se puede incluir la verificación en línea, el intercambio de información entre autoridades o instituciones educativas, y otros mecanismos que coadyuven a confirmar la validez de documentos académicos. Este reconocimiento de los posibles beneficios de los medios no formales de verificación no sustituye ni pretende sustituir, las leyes, reglamentos o políticas de gobiernos locales y estatales o instituciones individuales.

El objetivo de lo anterior es simplificar los procedimientos de reconocimiento de estudios parciales o totales, el otorgamiento de créditos académicos y otros trámites afines con la movilidad de estudiantes, académicos e investigadores”⁷.

La Secretaría de Educación Pública, podría dispensar para la inscripción, reinscripción y posteriores certificaciones del sistema educativo, la legalización del documento público extranjero equivalente al acta de nacimiento.

Otro ejemplo de buena práctica para sustituir el requisito de la apostilla, lo tenemos en un acuerdo bilateral entre dos gobiernos estatales de la frontera entre México y Estados Unidos de América:

⁶ “The U.S. Departments of State and Education determined in 1983 that there is no statutory requirement for U.S. consuls to authenticate translations of foreign academic credentials. The U.S. Department of Education and the American Association of Collegiate Registrars and Admission Officers agree that authentication in no way alleviates the problem of fraud as the information contained in the document is not confirmed, only the seal and signature are authenticated” en U.S. Department of State Foreign Affairs Manual Volume 7 Consular Affairs.

⁷ Anexo IX al Memorandum de entendimiento sobre educación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América. Actividades para el período 2012-2014. Firmado el 20 de noviembre de 2012.

◆ *Acuerdo entre el Estado de Sonora (México) y el Estado de Arizona (E.E.U.U.)⁸*

Habiéndose percatado del obstáculo que la apostilla significa para muchas familias mixtas o binacionales en su intento por acceder a la educación, los Estados de Sonora, en México y Arizona, en Estados Unidos de América, convinieron anular el requisito de la apostilla para facilitar el acceso a la educación en sus respectivas jurisdicciones. A continuación se transcriben textualmente cuatro de los párrafos concernientes:

“Considerando, que muchos estudiantes que asisten a escuelas en Arizona migran a Sonora, en particular los estudiantes de preparatoria, se les requiere obtener una apostilla puesta a sus documentos escolares y el proceso actual para obtener la apostilla es largo y laborioso, y causa demoras innecesarias en la inscripción de los estudiantes a la escuela, lo que los lleva a retrasar o abandonar sus estudios, y Considerando que la Convención de la Apostilla establece en la tercera sección, que cuando dos o más Estados contratantes firman un acuerdo para abolir, simplificar o eximir un documento del requisito de Apostilla, ésta no se puede exigir, y Considerando, que el Secretario de Educación Pública de México y el Secretario de Educación de los Estados Unidos han firmado el anexo IX en el Memorándum de Entendimiento sobre Educación Entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, el 08 de noviembre de 2012 en Washington, DC, y 12 de noviembre de 2012, en la Ciudad de México autorizando tanto a México y a los Estados Unidos hacer valer la transferencia electrónica segura y confiable de los registros oficiales.

Por lo tanto:

Los gobernadores de los Estados de Sonora y Arizona acuerdan por este medio establecer como una alternativa a la Convención de la Apostilla, un sistema de transferencia electrónica de archivo de estudiantes con el propósito de facilitar de forma rápida y segura los expedientes académicos oficiales y otros registros de educación entre las escuelas de México y Arizona para los estudiantes de primaria, secundaria y preparatoria”.

El convenio es resultado de la voluntad política para responder con la utilización de los mecanismos jurídicos de derecho internacional y los recursos tecnológicos existentes, a las necesidades de facilitación de trámites que presentan los migrantes binacionales para ejercer su derecho a la educación.

Siguiendo este ejemplo es que la presente propuesta pide a la Secretaría de Educación Pública⁹ que se pronuncie por la eliminación del requisito de la apostilla para el acta de nacimiento proveniente de un país distinto a México y además promueva que las autoridades educativas de los Estados de la República y e D.F. adopten dicha política. Se propone que se analicen opciones alternativas para constatar la identidad del educando.

⁸ Memorándum de Entendimiento entre el Departamento de Educación y el Gobierno del Estado de Sonora, México a través de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora y el Gobierno del Estado de Arizona, Estados Unidos con respecto a la Validación Electrónica de los Registros de Educación de Estudiantes. Firmado el 14 de junio de 2013.

⁹ Y a cualquier otra autoridad que le incumba, por citar algunas, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores.

◆ *Opciones para acreditar la identidad*

En México la responsabilidad estatal de acreditar la identidad de las personas, residentes en el país y nacionales en el extranjero, corresponde a la Secretaría de Gobernación, quien para ello se apoya en la función de registro civil de cada entidad. Por disposición legal debe generarse una cédula de identidad, como documento oficial de identidad y sería ésta la que haría prueba plena de los datos que contuviera.

La falta de implementación de un sistema eficiente de acreditación o identificación oficial único para toda la población, se ha subsanado en la práctica con la utilización generalizada de la credencial para votar emitida por el IFE, pero solo para el caso de adultos, personas mayores de 18 años. Otras instancias públicas, para la prestación de sus servicios han buscado solventar la falta de un documento único de identidad, con la presentación de documentos oficiales que puedan contener los datos de su interés, el más recurrido es el acta de nacimiento.

El registro de personas menores de 18 años, está previsto en la LGP, en el artículo 89 que ordena conformar el registro de menores de edad con los datos de los mexicanos que se recaben a través de los registros civiles. Cuando el legislador reglamentaba los procesos para realizar el proceso de identificación de la población en México, estaba en plena consciencia de la realidad que afectaba -y sigue afectando- a miles de mexicanos que no podrían contar con un acta de nacimiento, ya sea porque ésta se hubiera perdido o porque nunca se hubiera realizado el registro del nacimiento; para que dicha situación no se tornara en un obstáculo en la obtención de una identificación, previó opciones alternativas al registro del nacimiento en el registro civil:

Artículo 100.- En los casos en que por causas fundadas el ciudadano no pudiera entregar la copia certificada del acta de nacimiento, podrá ser sustituida por los documentos que garanticen fehacientemente la veracidad de los datos personales del interesado, conforme lo disponga el reglamento de esta ley.

Ahora bien, el artículo 6o del RLGP confirma que el Registro Nacional de Población para certificar la identidad de una persona, podrá exigir documentos¹⁰, o diligencias testimoniales ya sea de personas adultas que acrediten su identidad ciudadana o de la autoridad¹¹ del lugar.

En la práctica, para subsanar la falta de registro oportuno, se lleva a cabo el registro extemporáneo y las testimoniales ante autoridad competente¹² suelen ser la prueba de la identidad idónea o al menos la más recurrida para que la autoridad certifique la identidad y emita un documento útil para el Registro Civil.

Si identificamos en el Registro Nacional de Población y la cédula de identidad que éste emita, el sistema idóneo para certificar la identidad de las personas; es importante revisar que justamente este sistema precisa del acta de nacimiento o de la información provista por los registros civiles en las distintas entidades federativas y que ante la no rara ocasión en que una persona no pueda aportar su acta de nacimiento o no se encuentre registrada en los registros civiles, busca de alguna manera suplir el acta de nacimiento con otros medios que le permitan confirmar aceptablemente la identidad de la persona a acreditar, tenemos la evidencia clara de que el Estado mexicano busca facilitar los medios para garantizar el derecho de cada persona a que se documente su identidad.

¹⁰ Pasaporte, cartilla militar, afiliación al IMSS o ISSSTE, certificado o constancia de estudios, cartilla del servicio militar nacional, cédula profesional.

¹¹ Autoridad tradicional indígena, municipal o delegacional.

¹² La autoridad competente puede variar en cada entidad, dependiendo del procedimiento establecido para el registro tardío de nacimiento. Las testimoniales puede recabarlas el ministerio público, el juez cívico, el juez u algún oficial del registro civil, la autoridad judicial.

El proyecto de la cédula de identidad única (cédula de identidad ciudadana -para mayores de 18 años o cédula de identidad personal -para menores de 18 años) no se ha podido concretar en México debido a diversas complejidades demográficas, presupuestarias, de diseño y coordinación institucional y políticas.

Dicha dolencia no debe ser razón para transferir el peso de la acreditación de la personalidad a los migrantes. Antes bien, deben aprovecharse los elementos positivos en el proyecto de Registro Nacional de Población y construir con ellos alternativas a las problemáticas de identificación presentes en diversos grupos. Por ejemplo, puede acudir a las opciones planteadas por la propia normatividad específica, que permiten suplir el requisito del acta de nacimiento con la información existente en otros documentos oficiales como los certificados o registros educativos o con la proporcionada por autoridades tradicionales, municipales o delegacionales, vía testimoniales.

México ha venido trabajando durante décadas para disminuir la cifra de subregistro de nacimientos, sin embargo existe un gran vacío de opciones para incidir en la cifra de inscripciones de actas de nacimiento emitidas en el extranjero. La inscripción del acta extranjera en el registro civil mexicano requiere la apostilla en el documento, lo que desincentiva o inhibe su inscripción.

Las normas especifican con claridad que la falta de inscripción en el registro civil del acta de nacimiento extranjera, "no es requisito indispensable para autorizar la inscripción del aspirante a los servicios educativos"¹³, sin embargo colocan en el director del plantel escolar la obligación de recomendar a los padres de familia o tutores del niño mexicano registrado en otro país, que acuda al registro civil a inscribir el acta¹⁴.

- ¿Qué es el acta de nacimiento?

Es el documento emitido por un oficial del registro civil que certifica que el nacimiento de la persona se registró en el Registro Civil. Es la constancia del registro del nacimiento de una persona en el registro Civil.

El registro del nacimiento es el acto jurídico por el cual se incorpora a la vida jurídica un hecho natural, importantísimo para facilitar a las personas el ejercicio de los derechos que les corresponden por ser personas: los derechos humanos. Por virtud de ley, los hechos naturales registrados formalmente adquieren presunción de certeza.

Aunque facilita el ejercicio del derecho a la identidad, el acta de nacimiento no es el documento oficial de identidad, aun cuando en la práctica muchas instituciones pretenden darle éste carácter ante la ausencia de un documento oficial idóneo¹⁵, especialmente tratándose de menores de edad. Es en virtud de los usos y costumbres en especial de las instituciones gubernamentales, que en México se ha otorgado al acta de nacimiento la presunción de comprobar la identidad de una persona. El documento que legalmente ostenta la característica de hacer prueba plena de los datos en él expresados es la cédula de identidad, que el gobierno mexicano no ha estado en posibilidad de hacer efectiva.

¹³ Norma 34.1 último párrafo.

¹⁴ *Ibíd.*, párrafo tercero.

¹⁵ La asociación del Registro Civil con la función de identificación recuerda la que durante siglos se adjudicó a la iglesia católica por su expedición de constancias de bautizo, conocidas también como fe bautismal. El vacío ocasionado por la omisión del Estado en proporcionar documentos de identificación, suele suplirse socialmente con la más generalizada opción, aun cuando ello signifique que queden excluidos grupos de personas que no tengan acceso a esa práctica, como, retomando el ejemplo de la fe bautismal, exigirla a profesantes de religión distinta de la católica sería una violación a sus derechos humanos. Así exigir el acta de nacimiento legalizada a quienes no pueden acceder a ella, limita inicialmente su derecho a la documentación de identidad y como consecuencia, cualquier otro derecho que requiera plena identificación.

- Ley General de Población

Artículo 104 La cédula de identificación ciudadana es el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos que contiene en relación con su titular.

Artículo 105. La cédula de identidad ciudadana tendrá valor como medio de identificación personal ante las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país.

La asociación del registro civil con la función de identificación recuerda la que durante siglos se adjudicó a la iglesia católica con su expedición de constancias de bautizo.

♦ *¿Podría la SEP instituir sus propios procesos de identificación de los educandos?*

Para revisar este apartado es importante tener presente la obligación de realizar una interpretación conforme con las obligaciones que el artículo primero Constitucional impone a todos y cada uno de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

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.

Las autoridades mexicanas, incluyendo las administrativas tienen la obligación de eliminar cualquier fuente de discriminación en el acceso al ejercicio de los derechos. En el caso del derecho a la educación, el requisito de la apostilla del acta de nacimiento constituye para un grupo de niños y niñas nacidos en el extranjero, una fuente de discriminación indirecta. Si bien es cierto que ni la norma ni la práctica parecen ser discriminatorias ya que precisamente son resultado de los intentos de abrir el acceso a la educación para aquellos nacidos en el extranjero, son las circunstancias específicas y cotidianas que envuelven la vida de este grupo de personas, lo que vuelve el requisito un obstáculo casi insalvable.

A continuación enunciamos algunos elementos que la observancia de los principios, según el mandato constitucional, podría aportar para disminuir la discriminación que en el acceso a la educación y otros derechos enfrentan las personas nacidas en otro país, cuando les es exigida la apostilla en el acta de nacimiento.

Principio de progresividad. Implica que el goce del derecho debe siempre mejorar, que no basta con quitar el obstáculo más grosso sino con revisar todos y cada uno de los efectos discriminatorios y avanzar en su eliminación, por más pequeña que se perciba o de menor incidencia. Este principio incluye una prohibición de regresividad, es decir de reducción de la protección alcanzada en algún momento.

Para el caso de la dispensa de la apostilla que este documento promueve, el principio de progresividad orienta sin duda la utilización del artículo 3 de la Convención sobre la apostilla: La apostilla es resultado del acuerdo de países para reducir los trámites y gestiones engorrosas de la autenticación de documentos para su uso en países extranjeros; la apostilla reduce o allana los trámites. Ese es un logro y facilita el ejercicio de derechos múltiples en ámbitos internacionales, como es el caso del reconocimiento de la personalidad jurídica. La convención para la apostilla, apegada al principio de progresividad, autoriza y prevé que la apostilla no pueda exigirse en los casos que exista un acuerdo entre las partes interesadas para reconocer medios o sistemas más sencillos que la apostilla para reconocer la validez de un documento. Sería regresiva la medida que exija la apostilla aun cuando existen acuerdos de reconocimiento mutuo de documentos en los sistemas educativos, a través de mecanismos menos agresivos para el titular de los derechos (por ejemplo, el memorándum de entendimiento entre las autoridades mexicanas y estadounidenses de educación de 2012).

Esta propuesta aboga por el avance progresivo en la mejora de accesibilidad al derecho a la educación, si bien se ha logrado al menos oficialmente, eliminar el requisito de la nacionalidad mexicana para acceder a la educación, aun queda por asegurar el acceso llano y sin obstáculos derivados de las especiales circunstancias que enfrentan quienes por haber nacido fuera de México no cuentan con un acta de nacimiento mexicana o apostillada.

El paso de las personas por el sistema educativo deja una huella poco cuestionable de la identidad de la persona, el educando recibe los servicios en forma directa por quienes los proveen, la relación cotidiana de los profesores y el estudiante, permiten dar cuenta de que se trata de la misma persona quien acude casi a diario y ante ellos y lo pueden asociar con el desempeño escolar. Si bien, no da cuenta de su filiación, lugar de nacimiento ni edad, si aporta indicios; cercanos a los que la declaración ante una autoridad del registro civil proporciona por una sola vez.

El reconocimiento del papel de las instituciones educativas en la constatación de la identidad de una persona queda evidente en la propia Ley General de Población que establece que en la integración del Registro de Menores de Edad, en caso de que los Registros Civiles de cada entidad federativa no cuente con el registro de un menor, se podrán verificar los datos con los administrados por otras instituciones que tengan procedimientos de identificación¹⁶, entre ellos la Secretaria de Educación Pública.

Existen dos espacios de servicios públicos que por su cercanía con la población y su presencia generalizada en la prestación de servicios de gran demanda, podrían constituirse también en fuente de datos de identidad: el sector salud y el sector educativo.

El sector salud, por la atención cada vez mayor de los nacimientos y necesidades primarias de salud¹⁷; y el sector educativo por la provisión de servicios públicos en edad temprana. En particular llama la atención, por su potencial para la transferencia y el manejo de datos, la existencia en la Secretaria de Educación Pública de sistemas automatizados de registro de datos: el RNA, Registro Nacional de Alumnos y el RODAC, Registro Nacional de Emisión, validación e inscripción de documentos académicos.

Datos que conforman el RAN, según el layout para la recepción de información correspondiente a inicio de ciclo¹⁸:

Obligatorios: Matricula Estado¹⁹, primer apellido, nombre, género, fecha de nacimiento, entidad de nacimiento²⁰, clave del centro de trabajo, turno, grado escolar que cursa el alumno.

Además para el layout correspondiente a fin de ciclo, se requiere como obligatorio el dato consistente en situación del alumno como promovido, no promovido, baja o certificado. El layout correspondiente a fin de ciclo añade como obligatorio el promedio de calificación obtenido al concluir el grado escolar.

Opcionales: CURP ó segmento raíz, segundo apellido, situación escolar del alumno (inscrito o reinscrito)

La Secretaría de Educación Pública, a través de los mecanismos de coordinación con las correspondientes autoridades educativas en las entidades federativas, podría convertirse en una institución que además de identificar subregistros en el registro civil, instrumentará procesos propios de identificación de sus educandos.

¹⁶ LGP. Artículo 101.

¹⁷ Diagnóstico del marco jurídico-institucional y administrativo de los sistemas de registro civil en América latina. Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas. OEA. Washington, 2010.

¹⁸ Obtenido del anexo 5 a las Normas "Formato de datos de captura del Registro Nacional de Alumnos (RNA), disponible en www.consultasrodac.sep.gob.mx/reporte_evaluación/pdf/anexos_ce.pdf

¹⁹ Corresponde a la matricula estatal que identifica al alumno en la base de datos de control escolar de la entidad federativa.

²⁰ Se indica de acuerdo a las siglas del catalogo oficial del RENAPO.

Ello para poder estar en posibilidades de cumplir con su principal función y mandato: el de proporcionar educación (y certificar plenamente los estudios) a las personas en territorio mexicano.

Para ello no es necesario contar con facultad legal expresa, pues se está ampliando y no restringiendo la esfera del ejercicio de los derechos humanos de las personas por lo que una modificación de prácticas y procedimientos es suficiente y honraría la obligación contraída por México en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, para derogar todas las disposiciones administrativas y abandonar todas las prácticas administrativas que entrañen discriminaciones en la esfera de la enseñanza²¹ y adoptar las medidas necesarias para erradicar dicha discriminación²².

Las declaraciones que hicieran los padres o tutores de los educandos que no pueden presentar su acta de nacimiento legalizada ante la autoridad educativa debidamente sistematizadas, asociadas al historial académico que generen, pueden convertirse en datos fiables de identidad de las personas. Al igual que hace con el acta de nacimiento emitida por el registro civil, la autoridad educativa podría conceder a los datos proporcionados por los padres o tutores de los educandos, la presunción de suficientes para los fines de identificación de sus educandos. Ello eliminaría la necesidad de crear diferenciar los documentos de certificación de estudios como definitivos o provisionales.

◆ *Principios internacionales de los derechos*

Gratuidad, universalidad, interdependencia

El principio universal de gratuidad en el ejercicio de los derechos se ve seriamente amenazado con la exigencia de la apostilla o legalización del acta de nacimiento.

Es decir, si bien es reconocido que en México el derecho a la educación gratuita está garantizado y generalizado su práctica; la exigencia de presentar un documento público extranjero legalizado, puede hacer degenerar la gratuidad en un alto costo y constituirse en una barrera para el ejercicio del derecho a la educación²³.

A los costos administrativos de expedición del documento (certificado de acta de nacimiento)²⁴, habrán de sumarse de legalización o Apostillamiento²⁵ y los costos de envío; ello se incrementa cuando se trata también de envíos internacionales o si se tiene que contratar un servicio de gestoría²⁶ en cualquiera de los países, ya sea en México o en el país de nacimiento. Estos altos costos económicos suelen ser uno de los obstáculos para obtener el acta apostillada, por ende, para inscribirse o certificarse en el sistema educativo.

Se suman a los costos económicos, los obstáculos consistentes en las dificultades prácticas para tramitar a distancia la obtención del acta de nacimiento, su apostillamiento, su envío. No sólo el desconocimiento de los mecanismos disponibles, si no el restringido número de éstos y la falta de accesibilidad a éstos debido a la dispersión de la población migrante en el territorio nacional, encarecen la posibilidad de acceder a un acta de nacimiento apostillada, volviendo nulo el carácter gratuito de acceso a la educación.

²¹ Naciones Unidas. 1960.

²² Artículo 3 incisos a) y b) de la Convención.

²³ Ver por ejemplo, BID: “[...] en Paraguay, pese a las medidas de flexibilización de esta exigencia, el requisito de contar con certificación de nacimiento, de la cual carecen muchos niños en edad escolar, se convierte en una barrera para el acceso a la educación” (2007-Paraguay: 27).

²⁴ En Estados Unidos los costos varían entre localidades y van de 5 a 20 dólares. En Where do we go from here: IMUMI (pg.53).

²⁵ En México por ejemplo, la tarifa única de la apostilla en 2013 fue de 615 pesos. en Texas, EEUU por ejemplo, el costo es de 15 dólares por documento.

²⁶ Los precios están alrededor de los 100 dólares dependiendo de la empresa gestora.

- ***El derecho a la personalidad jurídica***

El corpus iure de los derechos humanos, identifica el derecho humano al reconocimiento de la personalidad jurídica²⁷. Este derecho se asocia con la llave para garantizar o dar entrada al ejercicio de cada uno de los derechos de las personas. Al ser la clave para la titularidad de derechos, se convierte en un derecho de primordial importancia.

El derecho a la personalidad jurídica implica la capacidad de ser titular de derechos y a gozar de los derechos fundamentales, entre ellos los de educación y de salud, sin duda. Se ha reconocido internacionalmente que el derecho a desarrollar la personalidad propia está asociado al derecho al nombre; en el registro del nacimiento de una persona, se conjugan simultáneamente estos derechos.

◆ ***Derechos Humanos e inscripción en el registro civil***

Aun cuando el simple hecho de ser una persona conlleva la correspondiente dotación de derechos humanos, no cabe duda que tratándose de derechos, es necesario recurrir al concepto de personalidad jurídica para individualizar los derechos de que cada persona es titular; para ello es de suma importancia la efectiva dotación de una personalidad jurídica o reconocimiento de la misma en un sistema jurídico. El mecanismo idóneo y mayormente recurrido en diversos Estados, es la inscripción en el registro civil y la posterior expedición de documentos de identidad.

El Registro Civil se constituye como una fuente de certificación y publicidad del hecho natural consistente en el nacimiento de una persona, la fecha y lugar en que acontece y, en algunos casos, la filiación. El registro oficial de una persona tiene como fuente la declaración de otra persona del hecho natural y puede o no estar apoyada en documentales públicas o privadas del hecho natural a inscribirse. Lo cierto es que la inscripción en el registro civil constituye, por mandato legal y práctica generalizada, conlleva una eficacia probatoria respecto al menos del nacimiento de una persona²⁸.

La obligación del Estado mexicano respecto a los derechos humanos además de una obligación de no impedir ni obstaculizar, es la de promover y facilitar el ejercicio de cada uno de los derechos. La creación de mecanismos idóneos para que cada persona acceda a sus derechos efectivamente es una de las formas para cumplir con las obligaciones contraídas por México en materia de derechos humanos.

No cabe duda que México reconoce y realiza esfuerzos claros por garantizar entre otros, los derechos a la educación y a la salud a todas las personas en su territorio; sin embargo, estos esfuerzos aun no son suficientes ni adecuados para cubrir las necesidades de varios grupos de personas, entre ellos los de los migrantes, particularmente los mexicanos nacidos en el extranjero y los extranjeros residentes en el país.

Los esfuerzos realizados en México para dar acceso a una multiplicidad de servicios públicos prestacionales o asistenciales corren el riesgo de excluir a las personas con dificultades para acreditar su personalidad ya que varios de éstos requieren normalmente la presentación de algún tipo de identificación o prueba de ser el titular o persona meritoria de los mismos. Ejemplo claro es el acceso a la educación, servicio estatal que se despliega u ofrece inicialmente previa la presentación del acta de nacimiento, como prueba de identidad.

Exigir el requisito de presentar el acta de nacimiento apostillada sin considerar la enorme dificultad que enfrentan los residentes en México, nacidos en el exterior, se convierte en una forma indirecta de discriminación

²⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos (art.6); Pacto Internacional de Derechos Humanos (artículo 16); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVII); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 3).

²⁸ Ver Francisco Luces Gil: Derecho del Registro Civil. Bosch, Barcelona 2002 p.p. 135- 155.

en el acceso a la educación. La implementación de este requisito sería considerada discriminación no autorizada si atendemos al principio de universalidad asociado al estudio de proporcionalidad; en el caso del requisito para la inscripción al sistema educativo, requerir a quien no puede presentarla, el acta de nacimiento legalizada, como único medio de acreditar la identidad del educando y permite constatar su edad, es condicionar el ejercicio de un derecho a un requisito prácticamente insalvable.

Las propias normas (numeral 83) establecen que en caso de contar con Cédula de Identidad Personal y presentarla, no será necesario presentar ni el Acta de nacimiento ni la constancia CURP. Es una buena alternativa para quien no puede obtener el acta de nacimiento legalizada, sin embargo es una alternativa irreal en el Estado Mexicano que no ha logrado transferir del ámbito del deber ser, a la realidad la expedición de dicha cédula.

Si la autoridad administrativa abre la posibilidad de no exigir el acta de nacimiento legalizada está abriendo la posibilidad de que la identidad del educando se compruebe con otro documento, la cédula de identidad, el problema es que dicho documento aún no es accesible en la realidad y las normas ni la política pública han diseñado una respuesta aceptable y coherente con el respeto a los derechos humanos.

Hemos relatado algunos de los medios alternos con que cuenta el Estado para acreditar precisamente la identidad de las personas, en especial, de los menores de edad. Además la apostilla no tiene la característica de conformar prueba de los actos contenidos en documentos que certifica, si no básicamente, de acreditar que quien los emitió tenía la facultad de hacerlo.

Si se somete el requisito de acta de nacimiento apostillada al escrutinio estricto, sería imposible sostenerlo y en virtud de representar una enorme carga para las personas, sería calificado como una fuente de discriminación no autorizada en un marco de prevalencia de los derechos humanos. No es posible concluir que este requisito, fuente de discriminación, esté justificado objetiva y razonablemente.

En el análisis de la medida restrictiva del derecho, se debe tomar en cuenta la legalidad de la misma, la necesidad de la medida y la existencia de alternativas para su exigibilidad.

Los sistemas de educación y de salud, aun cuando han flexibilizado los requisitos de acceso, dejando clara la obligación de no discriminar por motivo de nacionalidad, de origen u algún otro; preservan aún entre sus procedimientos, especialmente de ingreso o inscripción, requerimientos incompatibles con la intención de acceso universal; es decir un requisito que no considera las condiciones reales de muchas personas: la exigencia de un acta de nacimiento legalizada.

El componente de la obligación estatal respecto de los derechos humanos, consistente en facilitar puede concretarse al través de la adecuación de los procedimientos administrativos a las necesidades de las personas nacidas en el extranjero.

Respecto del derecho de personalidad jurídica, la obligación de los Estados consiste en tratar de establecer la identidad de las personas, expedirle los documentos necesarios para acreditarla; en combinación con la obligación de los Estados para considerar, en el establecimiento de procedimientos administrativos, la índole de los problemas que se plantean individual o colectivamente a miembros de grupos en condiciones de vulnerabilidad.

De esta manera, en México debe facilitarse a las personas migrantes integrantes de familias binacionales, el acceso a los servicios públicos de educación y salud, reconociendo la problemática específica de las familias en el proceso migratorio; reconociendo las sinuosidades y extremas dificultades que puede importarles acceder a un documento público legalizado del registro de su nacimiento.

Apelamos a la obligación constitucional de los servidores públicos para garantizar y respetar los derechos humanos eliminando los obstáculos normativos -disposiciones administrativas o practicas cotidianas- que discriminan a las personas nacidas en el extranjero al exigirles para ejercer sus derechos la apostilla de su acta de nacimiento, un requisito que les resulta de alto costo y cuyo objetivo puede cumplirse con alternativas menos intrusivas.

**** Agradecemos el apoyo de Marta Villarreal Ruvalcaba, abogada consultora del IMUMI, para la elaboración de la presente propuesta.**