

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA
FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 44 DE LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR
MEXICANO.**

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, senador del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los meses recientes han sido revelados casos en los que algunos funcionarios públicos que prestan sus servicios en las representaciones de México en el exterior se han negado a aceptar —con el argumento de no tener facultades expresas—, la solicitud de connacionales que viven fuera del país que desean contraer matrimonio con personas de su mismo sexo.

De acuerdo con la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) y su Reglamento, las autoridades consulares están facultadas para fungir como jueces del Registro Civil y, por tanto, tienen la atribución de levantar actas de nacimiento, matrimonio y defunción, así como de expedir las copias certificadas correspondientes.

Conforme lo establece la Ley, el registro de matrimonios en las oficinas consulares procede únicamente cuando ambos contrayentes son mexicanos. En términos administrativos, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) prevé una serie de requisitos para llevar a cabo la celebración del matrimonio. De acuerdo con el sitio oficial de la Cancillería, en el apartado de *Acciones y Programas*, tales requerimientos son los siguientes:

Requisitos previos:

1. Solicitud escrita y firmada por ambos contrayentes, que contiene la declaración de dos testigos;
2. Capitulaciones matrimoniales: separación de bienes o sociedad conyugal;
3. Certificado de salud firmado por médico titulado;

4. Constancia de ratificación de firmas, y
5. Notificación para la celebración del matrimonio.

Requisitos posteriores:

1. Los contrayentes deberán comprobar la nacionalidad mexicana;
2. En el caso de menores de edad, se deberá contar con el consentimiento por escrito de las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela;
3. Presencia de los contrayentes;
4. Presencia de dos testigos por cada contrayente;
5. Identificaciones oficiales vigentes con fotografía de los contrayentes y de los que intervienen en el acto;
6. Copia certificada del acta de defunción del cónyuge fallecido, si alguno o ambos contrayentes son viudos;
7. Copia certificada del acta de sentencia de divorcio, en su caso, y
8. Efectuar el pago de los derechos, de conformidad con la Ley Federal de Derechos en vigor.

Para el caso de las parejas del mismo sexo, a pesar de la serie de fallos judiciales a su favor, la SRE mantiene criterios violatorios a sus derechos humanos, tal como lo evidencia la leyenda que se añade a la descripción de los requisitos enumerados¹:

“Nota: Las Representaciones aun no cuentan con facultades para realizar matrimonios entre mexicanos del mismo sexo”.
(Figura 1)

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Trámites de Registro Civil*, México, 24 de julio de 2015 [En línea] [Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2018] Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/tramites-de-registro-civil>

Figura 1. Requisitos para contraer matrimonio en oficinas consulares

The image is a screenshot of the 'gob.mx' website. At the top, there is a navigation bar with 'gob.mx' on the left and 'Trámites' on the right. Below this, there are links for 'Blog', 'Multimedia', 'Prensa', and 'Acciones'. The main content area is titled 'REGISTRO DE MATRIMONIO'. It states that the registration process in consular offices is 'únicamente cuando ambos contrayentes son mexicanos.' (only when both contracting parties are Mexican). Under the heading 'REQUISITOS:', it lists two sets of requirements. The first set, 'Los requisitos previos a la celebración del matrimonio son los siguientes:', includes five items: 1. Written and signed application by both parties with two witnesses; 2. Matrimonial capitulations (separation of assets or community property); 3. Health certificate signed by a licensed doctor; 4. Constancy of ratification of signatures; 5. Notification for the marriage ceremony. The second set, 'Los requisitos para llevar a cabo el matrimonio son los siguientes:', includes eight items: 1. Proof of Mexican nationality; 2. Consent of legal representatives for minors; 3. Presence of the contracting parties; 4. Presence of two witnesses per party; 5. Valid official IDs with photos; 6. Certified copy of spouse's death certificate if widowed; 7. Certified copy of divorce decree if applicable; 8. Payment of fees according to the Federal Law of Rights.

gob.mx Trámites

Blog Multimedia Prensa Acciones

REGISTRO DE MATRIMONIO

El registro de matrimonios en las oficinas consulares procede

únicamente cuando ambos contrayentes son mexicanos.

REQUISITOS:

Los requisitos previos a la celebración del matrimonio son los siguientes:

1. Solicitud escrita y firmada por ambos contrayentes, que contiene la declaración de dos testigos.
2. Capitulaciones matrimoniales: separación de bienes o sociedad conyugal.
3. Certificado de salud firmado por médico titulado.
4. Constancia de ratificación de firmas.
5. Notificación para la celebración del matrimonio.

Los requisitos para llevar a cabo el matrimonio son los siguientes:

1. Los contrayentes deberán comprobar la nacionalidad mexicana.
2. En el caso de menores de edad, se deberá contar con el consentimiento por escrito de las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela.
3. Presencia de los contrayentes.
4. Presencia de dos testigos por cada contrayente.
5. Identificaciones oficiales vigentes con fotografía de los contrayentes y de los que intervienen en el acto.
6. Copia certificada del acta de defunción del cónyuge fallecido, si alguno o ambos contrayentes son viudos.
7. Copia certificada del acta de sentencia de divorcio, en su caso.
8. Efectuar el pago de los derechos, de conformidad con la Ley Federal de Derechos en vigor.

Nota: Las Representaciones aun no cuentan con facultades para realizar matrimonios entre mexicanos del mismo sexo.

En el mismo sentido, la sección de *Trámites* del portal oficial del Gobierno federal (www.gob.mx) indica que las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos que deseen contraer matrimonio en el extranjero “pueden casarse en una Oficina Consular de México en el exterior, presentándose y comprobando su identidad **como mujer y hombre**, ambos de nacionalidad mexicana, mayores de edad o menores de edad”, siempre y cuando estos últimos cuenten con el consentimiento de sus padres, tutores o quienes ejerzan su patria potestad.² (Figura 2)

Figura 2. Consideraciones para el registro de matrimonios entre mexicanos en el exterior

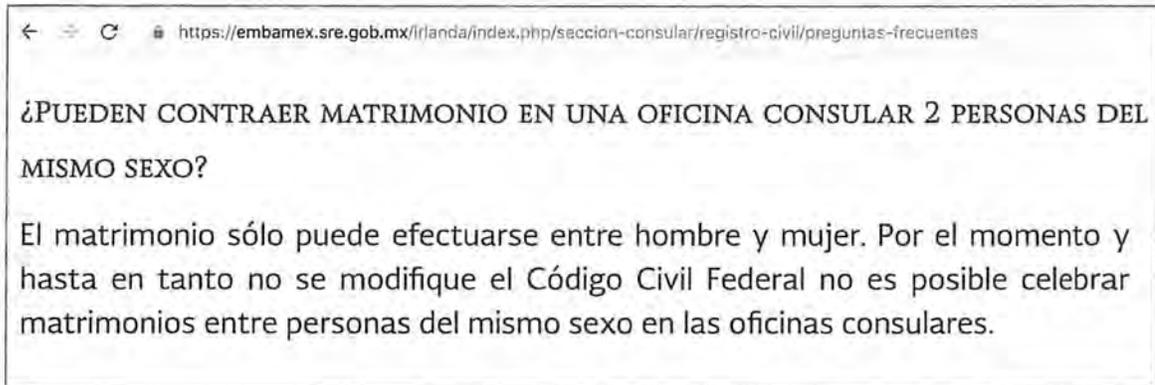


The screenshot shows a web browser window with the URL <https://www.gob.mx/tramites/ficha/registro-de-matrimonio-entre-mexicanos-en-el-extranjero/SRE93>. The page header includes the 'gob.mx' logo and a breadcrumb trail: 'Trámites > Registro de matrimonio entre mexicanos en el extranjero'. Below this, it identifies the 'Secretaría de Relaciones Exteriores'. The main heading is 'Registro de matrimonio entre mexicanos en el extranjero'. The body text explains that Mexican citizens can get married abroad at a Mexican Consulate, provided they prove their identity as 'woman and man', both of Mexican nationality, and are either of legal age or, if minors, have the consent of their parents or legal guardians.

² Poder Ejecutivo federal, *Registro de matrimonio entre mexicanos en el extranjero*, México, 2015 [En línea] [Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2018] Disponible en: <https://www.gob.mx/tramites/ficha/registro-de-matrimonio-entre-mexicanos-en-el-extranjero/SRE93>

A partir de tales criterios, las autoridades consulares han negado las solicitudes de matrimonio a parejas del mismo sexo, algunas veces de modo explícito³ (Figura 3), y otras, al momento de procesarlas.

Figura 3. Sitio oficial de la Embajada de México en Irlanda. Sección de preguntas frecuentes



Con base en información dada a conocer por Graeme Reid, director del Programa de los Derechos LGBT de la organización internacional *Human Rights Watch* (HRW), en mayo de este año una pareja de ciudadanos mexicanos solicitó casarse en el Consulado de México en Nueva York, petición que les fue rechazada bajo el argumento de que el actual Código Civil Federal no reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo, razón por la que la pareja decidió presentar un amparo.⁴

Apenas el pasado 19 de octubre, el Poder Judicial de la Federación dictó una sentencia en su favor, reconociendo por primera vez —de manera específica— el derecho de las parejas mexicanas del mismo sexo a contraer matrimonio vía consular. Aunque la sentencia no ha sido publicada, HRW dio a conocer que, para sustentar el sentido de ésta, la autoridad judicial argumentó que el Consulado había violado el artículo 1 de la Constitución General de la República, al basar su negativa en una interpretación discriminatoria del artículo 98 del Código Civil, el cual fija la edad mínima para el matrimonio de “un hombre” y “una mujer”.

Según la organización, la autoridad judicial concluye que las autoridades deberían acogerse a esta decisión, que es congruente con las obligaciones de México conforme al derecho internacional y sus propios compromisos asumidos con los derechos de las personas que integran la comunidad LGBTTTI+.

³Embajada de México en Irlanda, (s/f). [En línea] [Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2018] Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/irlanda/index.php/seccion-consular/registro-civil/preguntas-frecuentes>.

⁴ Graeme Reid, “Sentencia en México respalda a pareja del mismo sexo”, *Human Rights Watch*, 5 de noviembre de 2018. [En línea] [Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2018] Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2018/11/05/sentencia-en-mexico-respalda-pareja-del-mismo-sexo>.

Tal sentencia corresponde a la postura que en la materia ha asumido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En el año 2012, el órgano jurisdiccional mencionado declaró inconstitucional el dispositivo normativo del Código Civil del estado de Oaxaca, que expresamente refería como finalidad del matrimonio la perpetuación de la especie. Al respecto, la Corte señaló que la expresión “un solo hombre y una sola mujer” dentro de la definición de matrimonio debe interpretarse para entender “dos personas”.

Luego de diversos fallos en el mismo sentido, en 2015 fueron conformados dos criterios jurisprudenciales a través de los cuales la SCJN estableció que no existe motivo constitucional para no reconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo, señalando que no hacerlo configura una doble discriminación, al privar a las parejas homosexuales de los beneficios materiales y expresivos que se obtienen con dicha institución. Los criterios mencionados se encuentran en las siguientes tesis jurisprudenciales:

MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO.

Las relaciones que entablan las parejas del mismo sexo pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia. Para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una situación equivalente a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio. La razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del órgano legislativo, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra y por la discriminación histórica. El derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también el derecho a los beneficios materiales que las leyes adscriben a la institución. En el orden jurídico mexicano existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio. Entre éstos destacan los siguientes: (1) beneficios fiscales; (2) beneficios de solidaridad; (3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; (4) beneficios de propiedad; (5) beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y (6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros. En este sentido, negar a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a los homosexuales como si fueran “ciudadanos de segunda clase”, lo cual esta Primera Sala no comparte. No existe ninguna justificación racional para reconocer a los homosexuales todos los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, reconocerles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja. Los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sin importar que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se da a ambos tipos de

instituciones, son inherentemente discriminatorios porque constituyen un régimen de "separados pero iguales". La exclusión de las parejas del mismo sexo de la institución matrimonial perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas y su integridad.

Décima Época, Primera Sala, Jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, Tesis: 1a./J. 46/2015 (10a.)

MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE IMPIDEN ESTA POSIBILIDAD, PROVOCAN UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN.

El matrimonio comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados a dicha institución, así como el derecho a otros beneficios materiales, económicos y no económicos, que las leyes adscriben al matrimonio (por causa de muerte de uno de los cónyuges, de solidaridad, de propiedad, en la toma subrogada de decisiones médicas, migratorios, etcétera). En este sentido, las normas civiles que impiden a las parejas del mismo sexo el acceso a la institución matrimonial producen una doble discriminación, pues no sólo se les priva a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos que comporta el matrimonio, sino también de los materiales; exclusión que pudiera incluso llegar a afectar a sus hijos al colocarlos en un plano de desventaja respecto de los hijos de parejas heterosexuales.

Décima Época, Primera Sala, Jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, Tesis: 1a./J. 86/2015 (10a.)

Los criterios anteriores son de observancia obligatoria para las autoridades mexicanas, incluyendo a las Consulares, por tanto, no existe justificación para que las personas servidoras públicas del Servicio Exterior Mexicano dejen de atenderlos.

Además, el no reconocer el derecho al matrimonio que tienen las parejas mexicanas del mismo sexo que residen en el extranjero desencadena una serie de consecuencias adversas y contrarias a los derechos humanos.

En concreto, la negativa de aceptar la solicitud de ciudadanas y ciudadanos mexicanos que viven fuera del país y desean contraer matrimonio con personas de su mismo sexo les impide el acceso a diversos beneficios que el vínculo matrimonial posibilita⁵, al tiempo que deriva en la violación de los derechos siguientes:

⁵Tipos de beneficios: fiscales, de solidaridad, por causa de muerte de uno o una de los cónyuges, de propiedad, en la toma subrogada de decisiones médicas, y migratorios, para cónyuges extranjeros(as).

- Derecho a la dignidad.
- Derecho de la autodeterminación de las personas.
- Derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- Derecho a la identidad de género.
- Derecho a la libre opción sexual.
- Derecho a la no discriminación por motivo de género y preferencia sexual.
- Derecho a contraer matrimonio.
- Derecho a formar una familia.

Los derechos anteriores se encuentran reconocidos de manera expresa o a través de principios en la Constitución mexicana y en los diversos compromisos en materia de derechos humanos que tiene nuestro país con el mundo.

Los derechos enlistados con anterioridad se encuentran dispersos en los instrumentos internacionales siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Principios de Yogyakarta

A últimas fechas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos —a través de la Opinión Consultiva 24— estableció que los Estados parte de la Convención Americana, entre los que se encuentra nuestro país, deben asegurar “el acceso a todas las figuras ya existentes en los ordenamientos jurídicos internos, incluyendo el derecho al matrimonio, para asegurar la protección de todos los derechos de las familias conformadas por parejas del mismo sexo, sin discriminación”⁶.

Con el ánimo de disuadir y erradicar cualquier tipo de discriminación, sobre todo aquella que históricamente ha sido dirigida hacia las personas que integran la comunidad LGBTTTI, esta iniciativa tiene el propósito de modificar la Ley del Servicio Exterior para que las parejas del mismo sexo que radican fuera del país puedan contraer matrimonio.

De manera específica, la iniciativa propone lo siguiente:

- Que, en el ejercicio de sus funciones como jueces del Registro Civil, los jefes de oficinas consulares deberán autorizar y expedir actas de matrimonio, independientemente del sexo de las personas contrayentes.

⁶Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-24/17*, 24 de noviembre de 2017. [En línea] [Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2018] Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

- Establecer de manera expresa la obligación de que la autoridad consular, al fungir como juez del Registro Civil, observe los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.
- A efecto de dar cumplimiento con tales disposiciones, el régimen transitorio señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá hacer las adecuaciones reglamentarias, normativas, administrativas y demás disposiciones que correspondan, en los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto.

Sin demérito de que ha quedado plenamente expuesto el objeto y motivación de las modificaciones planteadas, se presenta un cuadro comparativo para clarificar sus alcances:

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>ARTÍCULO 44.- Corresponde a los Jefes de Oficinas Consulares:</p> <p>I. ... y II. ...</p> <p>III. Ejercer, cuando corresponda, funciones de Juez del Registro Civil.</p> <p>En uso de esta facultad, y cuando así les sea solicitado por los interesados, la autoridad consular en funciones de Juez del Registro Civil expedirá actas del registro civil a favor de mexicanos con domicilio fuera de territorio nacional, incluyendo actas de nacimiento de los que no fueron registrados en su oportunidad conforme a las disposiciones aplicables.</p> <p style="text-align: center;">SIN CORRELATIVO</p> <p>La autoridad consular en funciones de Juez del Registro Civil deberá actuar con base en lo previsto en el Reglamento de esta Ley y en las disposiciones que al efecto emita</p>	<p>Artículo 44.- ...</p> <p>I. y II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>...</p> <p>Respecto a las actas de registro civil concernientes al matrimonio, los Jefes de Oficinas Consulares deberán, previo cumplimiento de los requisitos correspondientes, autorizarlas y expedirlas, independientemente del sexo de las personas contrayentes.</p> <p>La autoridad consular en funciones de Juez del Registro Civil deberá observar los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados</p>

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>la Secretaría, las que deberán procurar la protección más amplia de los derechos de los mexicanos en el exterior, bajo el principio de no discriminación.</p> <p>La Secretaría podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas, para establecer acciones conjuntas que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones del registro civil en las oficinas consulares;</p> <p>IV. a VIII.</p>	<p>Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Asimismo, su actuación deberá efectuarse con base en el Reglamento de esta Ley y en las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, las que deberán procurar la protección más amplia de los derechos de los mexicanos en el exterior, bajo el principio de no discriminación.</p> <p>La Secretaría podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas, para establecer acciones conjuntas que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones del registro civil en las oficinas consulares;</p> <p>IV. a VIII.</p>
TRANSITORIOS	
	<p>PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>.</p> <p>SEGUNDO. La Secretaría de Relaciones Exteriores hará las adecuaciones reglamentarias, normativas, administrativas y demás disposiciones que correspondan, conforme al presente Decreto, en los 90 días naturales siguientes a su entrada en vigor.</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO. Se reforma la fracción III del artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 44.- ...

I. y II. ...

III. ...

...

Respecto a las actas de registro civil concernientes al matrimonio, los Jefes de Oficinas Consulares deberán, previo cumplimiento de los requisitos correspondientes, autorizarlas y expedirlas, independientemente del sexo de las personas contrayentes.

La autoridad consular en funciones de Juez del Registro Civil deberá observar los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Asimismo, su actuación deberá efectuarse con base en el Reglamento de esta Ley y en las disposiciones que al efecto emita la Secretaría, las que deberán procurar la protección más amplia de los derechos de los mexicanos en el exterior, bajo el principio de no discriminación.

La Secretaría podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas, para establecer acciones conjuntas que permitan el adecuado cumplimiento de las funciones del registro civil en las oficinas consulares;

IV. a VIII. ...

...

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 Relaciones Exteriores hará las adecuaciones reglamentarias, normativas, administrativas y demás disposiciones que correspondan, conforme al presente Decreto, en los 90 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Salón de Sesiones del Senado de la República a los ____ días del mes de noviembre de 2018.

Suscribe

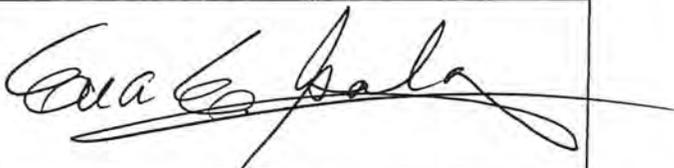
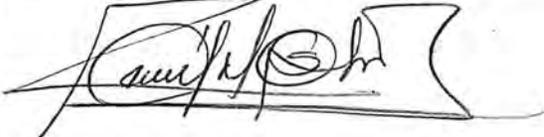
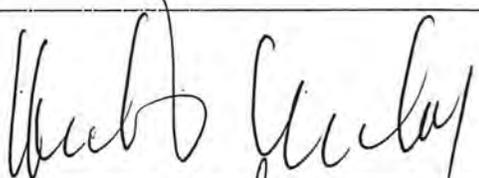
Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila

ASUNTO:

INIC. ART 44 Ley SERVO. EXT MEXICANO

FECHA:

04 DIC 2018

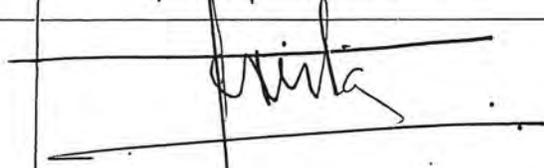
NOMBRE	FIRMA
Patricia Merced	
Emilio Alvarez Izrael	
Jose Luis Pech Valdes	
Margarita Valdez	
Eva E. Galaz	
Anibal Ostos Patego	
Hector Vasconcelos	
Jutha Carones	
Cecilia H. Sanchez Garcia	

ASUNTO:

INIC, AZT 44 LSEM

FECHA:

04 DIC 2018

NOMBRE	FIRMA
JUAN JOSE JIMENEZ YAÑEZ	
INDIRA KEMPLIS MARTINEZ	
Gustobal Arias	
Eunice Renata Romo Molina	