



MA. EUGENIA LETICIA ESPINOSA RIVAS
DIPUTADA FEDERAL

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y DE LA LEY DE NACIONALIDAD PARA ESTABLECER UN DOCUMENTO PROVISIONAL DE IDENTIDAD A LOS MIGRANTES MEXICANOS EN SITUACIÓN DE RETORNO, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MA. EUGENIA LETICIA ESPINOSA RIVAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

La suscrita Diputada Federal Ma. Eugenia Leticia Espinosa Rivas, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población y de la Ley de Nacionalidad, para establecer un documento provisional de identidad a los migrantes mexicanos en situación de retorno.

Para tal efecto, procedo a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

I. ENCABEZADO O TÍTULO DE LA PROPUESTA.

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA QUE LA INICIATIVA PRETENDE RESOLVER.

La presente Iniciativa tiene como propósito establecer la posibilidad de que a los migrantes mexicanos en situación de retorno, en caso de que no cuenten con un documento que acredite su identidad como mexicanos, pero tampoco del país de donde están retornando, se les otorgue un documento provisional de identidad que les permita gozar de los derechos y beneficios que otorga la Constitución y las leyes que de ella emanen, en tanto regularizan su legal estancia en el país.

III. ARGUMENTOS QUE LA SUSTENTEN (Exposición de motivos).

La migración es un fenómeno económico y social que en la actualidad, tiene como causa principal la desigualdad entre los países y regiones. Deriva de la búsqueda de mejores oportunidades de vida de las personas que se trasladan, aunque también a otros fenómenos tales como la globalización.

Las carencias que sufren los migrantes en sus países de origen, se agrava con los problemas diversos que sufren en su travesía hacia otros países, tales como prácticas de racismo, xenofobia, diversas formas de intolerancia y discriminación, abusos, trata de personas y todo género de extorsiones.

Aunado a ello, se encuentran las detenciones y deportaciones que, en franca vulneración de sus derechos sufren los migrantes. En los Estados Unidos de América, la regulación de la migración queda en manos de los estados integrantes de la Unión, los que determinan de manera soberana las condiciones de internación; ello ha propiciado masivas violaciones de los derechos humanos y la persecución y opresión de las personas que se trasladan.

En México, el fenómeno no sólo implica el traslado de connacionales y de personas provenientes del sur de continente hacia el vecino país del norte, **sino también el retorno de dichos connacionales, sea con fines de una estadía temporal o permanente**, para lo cual en muchas ocasiones carecen de documentos de identidad, por su misma condición de indocumentados.

La repatriación no es un aspecto nuevo en la dinámica de la migración en México. Desde hace una década se registró un aumento en el número de migrantes retornados; ello en buena medida debido a los efectos de la crisis financiera mundial de 2008 que tuvo en los Estados Unidos de América su principal foco. Adicionalmente, durante la administración del Presidente Barack Obama, se registró un aumento de detenciones y deportaciones de indocumentados.

De acuerdo con datos del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos (DHS), de 2009 a 2016 **un total de 1 millón 937 mil migrantes mexicanos decidieron retornar de manera voluntaria**, y en el mismo periodo, **2,2 millones de mexicanos indocumentados fueron deportados**.¹

De acuerdo con el Anuario de Migración y Remesas 2018, presentado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población migrante de origen mexicano es de casi 13 millones de personas, de las cuales 12,7 millones, es decir, el 97,83%, radican en Estados Unidos. Más grave resulta el dato de que de acuerdo con el mismo estudio, **5,6 millones de migrantes mexicanos residentes en aquel país no cuentan con documentos, tanto de identidad**

¹ Ibid.

como aquéllos que acrediten su legal estancia, si bien, desde 2007 el número de mexicanos en esta situación ha venido en descenso.²

Un punto a resaltar es que prácticamente una cuarta parte de los repatriados en 2017 proviene de 3 entidades federativas: Guerrero (9.6% de repatriados), Michoacán (8.9%) y Oaxaca (8.8%). Con excepción del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México, los puntos de entrada de los repatriados son los pasos fronterizos terrestres, especialmente los de Tijuana, Nogales y Nuevo Laredo.³ Con cifras actualizadas hasta septiembre de este año, **se han registrado 156,715 eventos de repatriación.**

Si bien desde 2014, la Secretaría de Gobernación implementó el Programa “Somos Mexicanos”, el cual tiene como objetivo brindar una atención integral a los mexicanos migrantes en situación de retorno, para su incorporación y contribución, en el corto plazo, al desarrollo del país⁴, **para el acceso a los beneficios de dicho programa se debe contar con algún documento que acredite la identidad mexicana**, como es el acta de nacimiento.⁵

En febrero de 2016, la Asociación Be Foundation Derecho a la Identidad A.C., **calculó que cerca de 200 mil migrantes mexicanos podrían estar en situación de ser doblemente indocumentados⁶, ya que no cuentan con documentos de identidad ni de Estados Unidos, ni de México**, esto en gran medida, debido a que ingresaron en aquel país siendo aún menores de edad. Sin embargo, esta cifra podría ser mucho mayor.

El 1 de junio de 2016, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, que faculta y obliga a los Consulados a expedir actas de nacimiento extemporáneas; dicha modificación entró en operación hasta el 17 de febrero de 2017, fecha a partir de la cual se han emitido únicamente 36 actas de nacimiento en 2017⁷ y 16 en 2018⁸ para migrantes no registrados en México.

Lo anterior permite afirmar que aun cuando el Estado mexicano es parte en diversos instrumentos internacionales en la materia, **no cumple con los estándares y compromisos adquiridos.**

Esto es así, ya que por ejemplo, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 2 establece las siguientes obligaciones a los Estados miembros:

² Anuario de Migración y Remesas 2018. Consejo Nacional de Población. Consultable en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2018-173515>

³ Ibid.

⁴ Consultable en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/4197>

⁵ Consultable en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133316/Infografi_a_Somos_Mex_FINAL.pdf en

⁶ Consultable en <https://aristeguinoticias.com/0402/mexico/200-mil-mexicanos-doblemente-invisibles-en-estados-unidos-be-foundation/>

⁷ Consultable en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255693/5o_INFORME_SRE.pdf

⁸ Consultable en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/401884/Sexto_Informe_de_Labores_2018.pdf en

1. *Cada uno de los Estados parte en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

2. *Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.*

Adicionalmente, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos determina:

1. *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*

2. *Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.*

3. *Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente pacto.*

4. *Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.*

Luego, **el derecho a la identidad es uno de los derechos humanos básicos**, toda vez que de este derecho se deriva la posibilidad de ejercer otros derechos; así lo ponen de relieve los artículos 7 y 8 de la Declaración de Derechos del Niño, que a la letra dicen:

Artículo 7: El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

Artículo 8: Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

Además, sobre el mismo tema, el Poder Judicial de la Federación ha emitido los siguientes criterios de interpretación:

NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. TIENEN DERECHO A ELLA QUIENES HUBIERAN NACIDO EN EL EXTRANJERO Y AL MENOS UNO DE SUS PADRES TAMBIÉN HUBIERA NACIDO EN EL EXTRANJERO, PERO TENGA RECONOCIDA ESA NACIONALIDAD. *El artículo 30, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que corresponde la nacionalidad mexicana por nacimiento a quienes nazcan en territorio nacional, en alguna embarcación o aeronave mexicana, o bien, en territorio extranjero y al menos uno de sus padres sea mexicano nacido en territorio nacional o naturalizado. Dicho precepto no comprende expresamente el caso de quienes, habiendo nacido en el extranjero, al menos uno de sus padres también haya nacido fuera de México, pero tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento; sin embargo, si conforme a lo previsto por la fracción III de la mencionada hipótesis constitucional, son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el extranjero, de quienes al menos uno de sus padres sea mexicano por naturalización, es correcto asumir, por mayoría de razón, que dicha regla debe hacerse extensiva a los nacidos en el extranjero cuyos padres hayan nacido también en el extranjero y al menos uno tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento.*

Amparo en revisión 226/2013. Oliver Gerardo López Jones. 5 de septiembre de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Olga María Arellano Estrada.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

DERECHO A LA IDENTIDAD DE UN MENOR. NO SÓLO LO CONSTITUYE LA POSIBILIDAD DE RECIBIR INFORMACIÓN SOBRE SU NOMBRE, NACIONALIDAD Y FILIACIÓN, PUES A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE ESTOS DERECHOS SE PUEDEN DERIVAR OTROS. *El derecho humano a la identidad está protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otros instrumentos internacionales, que constituye un derecho por ser un elemento que le es inherente al ser humano y que puede comprender otros derechos, como el derecho al nombre, a la nacionalidad y a conocer su filiación y origen; sin embargo, el núcleo esencial no sólo lo constituye la posibilidad de solicitar y recibir esa información, sino en que a partir de esos derechos se pueden derivar otros distintos, como son los de alimentación, educación, salud y sano esparcimiento. Así, el papel que juega el derecho a la identidad en los juicios de desconocimiento de paternidad es, en principio, un derecho de los menores, y no una facultad de los padres, por lo que si bien es cierto que en esos procedimientos se cuestiona el origen biológico, en determinadas circunstancias no se tiene que*

agotar con tal elemento, pues también existen otros a considerar, como la preservación en beneficio del menor de vínculos familiares, ello cuando no hay coincidencia entre el origen biológico y la filiación jurídica. De esta manera, el derecho a la identidad se tiene que adaptar a las circunstancias del caso concreto ya que puede interactuar con otros derechos, como el de protección a la familia o el propio interés superior del menor, todos protegidos por el Estado.

Amparo directo en revisión 2766/2015. 12 de julio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

En ese tenor, considerando la grave situación que resienten los migrantes de origen mexicano en situación de retorno al país, en el sentido de carecer -por su misma condición de indocumentados- de algún documento que acredite su nacionalidad mexicana y a efecto de cumplimentar las obligaciones a cargo del Estado mexicano en diversos instrumentos internacionales relativas a tutelar el Derecho a la Identidad, consideramos necesario hacer las adecuaciones necesarias a la Ley General de Población, a la Ley de Migración y a la Ley de Nacionalidad, **a fin de que las autoridades competentes puedan expedir un documento provisional de identidad que permita a los migrantes mexicanos en retorno**: ingresar al país, regularizar su situación legal y migratoria, así como acceder a los beneficios que el gobierno mexicano ha establecido a través de diversos programas, y a los cuales se ven impedidos acceder por la falta de un documento de acreditación de la nacionalidad mexicana.

IV. FUNDAMENTO LEGAL.

Lo constituyen el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

V. DENOMINACIÓN DEL PROYECTO DE LEY O DECRETO.

También fue precisado al inicio de este documento y lo es Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General de Población y a la Ley de Nacionalidad, para establecer un documento provisional de identidad a los migrantes mexicanos en situación de retorno.

VI. ORDENAMIENTOS A MODIFICAR.

Como lo indica el título referido, son la Ley General de Población y la Ley de Nacionalidad.

VII. TEXTO NORMATIVO PROPUESTO.

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese Honorable Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y A LA LEY DE NACIONALIDAD, PARA ESTABLECER UN DOCUMENTO PROVISIONAL DE IDENTIDAD A LOS MIGRANTES MEXICANOS EN SITUACIÓN DE RETORNO.

ARTÍCULO PRIMERO. SE REFORMA el artículo 81 y se **ADICIONA** una fracción X al artículo 84 y un párrafo segundo al artículo 85 de la Ley General de Población para quedar como sigue:

Artículo 81. Se consideran como repatriados a los emigrantes nacionales que regresan al país, **sea de manera voluntaria o por deportación.**

Artículo 84. (...)

(...)

I a IX. (...)

X. Ser asistido para la obtención de un documento provisional exclusivamente de identidad para tener acceso a los programas y apoyos según lo establecido en el artículo 83 y en la fracción V del presente artículo.

(...)

Artículo 85. La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero.

En el caso de repatriados mexicanos que no cuenten con un documento que acredite su identidad mexicana en los términos de las leyes aplicables, con apoyo del Registro Nacional de Población, se les otorgará un documento provisional exclusivamente de identidad, el cual tendrá una vigencia de 90 días naturales a partir de su expedición, durante los cuales el repatriado deberá tramitar los documentos que certifiquen su identidad como mexicano. El Reglamento establecerá los requisitos de información y los casos *bona fide* para el llenado de dicho documento.

ARTÍCULO SEGUNDO. SE REFORMA el artículo 3° fracción VII de la Ley de Nacionalidad para quedar como sigue:

Artículo 3. Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:

I a VI. (...)

VII. A falta de los documentos probatorios mencionados en las fracciones anteriores, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la ley, lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana. **De ser el caso, y para los repatriados mexicanos, se les expedirá un documento provisional exclusivamente de identidad, en los términos de la Ley General de Población.**

ARTÍCULO TRANSITORIOS.

Sobre el particular, se propone el siguiente:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los 180 días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo Federal deberá hacer las adecuaciones pertinentes en los Reglamentos de las leyes objeto del presente Decreto en un periodo no mayor a 180 días siguientes a la publicación del mismo en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de mayo de 2019.

MA. EUGENIA LETICIA ESPINOSA RIVAS