

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 11 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS LORENIA IVETH VALLES SAMPEDRO Y MARIO DELGADO CARRILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Lorenia Iveth Valles Sampedro y Mario Martín Delgado Carrillo, diputados de la LXIV Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, suscriben la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 11 y la fracción XXXI, recorriéndose en su orden la actual XXXI para quedar como XXXII al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, conforme a lo siguiente:

Planteamiento del Problema

El desplazamiento interno de personas en contra de su voluntad que se realiza para poner a salvo sus vidas es uno de los problemas más crecientes en el primer cuarto del siglo XXI en nuestro país. El motivo del desplazamiento interno es diverso; va desde las causas por catástrofes naturales o por la actividad humana, por tensiones, disturbios, violencia generalizada o conflictos armados internos, desarrollo de grandes proyectos de infraestructura, hasta por violaciones de los derechos humanos.

Esta iniciativa, trata de resolver el problema de inatención que actualmente tienen miles de personas dentro del territorio nacional. Según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), en una década hubo 330 mil desplazados internos en México, en la cual existió presencia o uso de violencia. En solo un año (2017) ocurrieron 25 eventos masivos que afectaron a 20 mil 390 personas, incluidos los motivados por catástrofes de origen natural.

No obstante, los estados con mayor número de desplazados internos siguen siendo Chiapas, Guerrero, Sinaloa, Oaxaca y Michoacán y, en menor medida, Chihuahua, Durango, Zacatecas y Coahuila.

A pesar de que no existe todavía un convenio internacional para proteger a las personas en desplazamiento interno, es decir, el que ocurre dentro de las fronteras de un estado nacional, el sistema de la Organización de las Naciones Unidas cuenta con otros instrumentos que pueden ser aplicables bajo el contexto de la protección de los derechos civiles, la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, así como el reconocimiento de ciertos principios rectores de los desplazamientos internos adoptados en 1998 por el Consejo Económico y Social de la ONU.

En distintas legislaturas se han presentado iniciativas para reformar la constitución en el sentido de reconocer la categoría de desplazamiento interno de personas y su atención como responsabilidad del Estado en el marco del catálogo de derechos sociales que establece el artículo 4o. constitucional. No obstante, esta iniciativa considera que el tema del desplazamiento interno se encuadra dentro del contexto de la movilidad humana, es decir, de todos los procesos de circulación de personas dentro y fuera del territorio nacional, cada una con sus características particulares como son migrantes y solicitantes de asilo, refugio o protección complementaria. Por ello, se considera que la disposición relativa a este tema sea en el artículo 11 constitucional.

La movilidad humana es un tópico que está claramente asignado a la atención de la Secretaría de Gobernación, con base en el artículo 26, fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la formulación de la política pública en la materia, de ahí que una reforma a la Constitución para ubicar el capítulo del desplazamiento interno en el marco de la movilidad humana es necesario.

Argumentación

El desplazamiento interno de personas es un flagelo que azota al mundo, del cual México no es ajeno. Dada las características que abarca esta situación requiere de un reconocimiento constitucional para permitir que el Estado esté obligado a la protección y asistencia de estas personas, así como al Congreso a legislar en la materia, de tal suerte que se encuentren cubiertas tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo en la idea de la protección de sus derechos humanos y, cuando este desplazamiento sea forzado involucrando la violencia. La arbitrariedad como causal del desplazamiento deberá ser castigada bajo la legislación penal.

De acuerdo con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hacia finales de 2017 existían cerca de 40 millones de personas en el mundo en situación de desplazamiento interno debido a conflictos armados, violencia generalizada o violaciones a los derechos humanos, con base en información del Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno.

El desplazamiento interno tiene efectos devastadores en las vidas de las personas desplazadas, sus dependientes, las comunidades de acogida y las personas que deciden permanecer en su lugar de origen. Sus impactos en la salud, vida cotidiana, educación, seguridad, vivienda y acceso a la infraestructura, entre otros, pueden dañar su bienestar y afectar a la sociedad en conjunto.

Se estima que el efecto del desplazamiento interno en promedio por persona tiene un costo de 310 dólares, de ahí que, en términos anuales, el impacto llegue a los 13 mil millones de dólares en el mundo, aunque estos datos deben considerarse conservadores ante la falta de información y registro suficiente.

Existen diversas maneras de entender el desplazamiento interno con base en la legislación internacional:

-El **Estatuto de Roma** de la Corte Penal Internacional. “Traslado forzoso de población” se entenderá como el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional.

-**Los Principios Rectores** de los Desplazamientos Internos del CES de la ONU. Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Algunos informes y estudios que tratan el tema del desplazamiento interno¹ reconocen que en México: “La problemática del desplazamiento es una cuestión que en México no ha sido asunto de la agenda política, prueba de esto es que aunque en la Constitución federal y leyes derivadas de la misma, se establece de manera genérica la garantía de los derechos humanos, no se fundamentan de manera sistematizada los derechos inherentes a las personas afectadas por lo cual no se pueden distinguir ni aplicar, lo que desemboca en una evasión constante de responsabilidades específicas de las autoridades administrativas y judiciales en todos sus niveles para su debida garantía, por lo tanto, no existe política pública que busque por lo menos reconocerlo.”

Y abunda al señalar que: “el Estado Mexicano debe no sólo ratificar, sino garantizar las obligaciones que surgen del derecho internacional, así como utilizarlas de referencia para la elaboración de sus legislaciones internas en materia de desplazamiento forzado y por ende de políticas públicas.”

Legislar en materia de desplazamiento interno, desde la estructura constitucional, es importante dado que la soberanía nacional implica que la responsabilidad principal para evaluar el desplazamiento interno recae en el gobierno por lo que contar con una directriz constitucional en la materia es un ejercicio de soberanía y, por lo

tanto, una manera de hacer frente desde el ámbito de los gobiernos bajo un contexto concurrente para enfrentar al desplazamiento interno.

De cualquier manera, las personas desplazadas internamente están protegidas por la legislación internacional sobre los derechos humanos y, en tiempo de conflictos armados, por la ley humanitaria internacional.

Elevar a rango constitucional la protección a las personas en situación de desplazamiento interno elevaría la discusión sobre este tema, desvinculándolo solo al ámbito de la preocupación humanitaria, lo cual requerirá una respuesta institucional sistemática, toda vez que se trata del ordenamiento fundacional para la formación y funcionamiento del gobierno y sus disposiciones sirven como una fuerte base para la actuación proactiva de los distintos órganos.

De igual manera, el reconocimiento constitucional de la protección relacionada con el desplazamiento interno garantizará a las personas un reclamo legítimo contra los actos arbitrarios resultantes sin el recursamiento a las normas internacionales, únicamente. Con esta reforma constitucional les daría a las personas en desplazamiento interno la protección de sus derechos para una protección adecuada contra la improvisación de las disrupciones a sus modos de vida.

En tal virtud es que proponemos una adición al artículo 11 constitucional para incluir lo referente a los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de Naciones Unidas en la medida de reconocer a las personas su derecho a no ser forzadas u obligadas a abandonar su hogar o lugar de residencia. Es decir, son dos razones que deberán protegerse, contra el uso de la fuerza o contra amenazas o aplicación de medidas necesarias que propicien el desplazamiento de las personas mediante el abandono de su hogar o lugar de residencia habitual (localidad).

Asimismo, en la parte orgánica de la Constitución, se propone adicionar una fracción al artículo 73 para que el Congreso de la Unión esté facultado para legislar de manera concurrente sobre el desplazamiento interno, toda vez que existen varias entidades federativas que ya cuentan con ordenamientos jurídicos que atienden este flagelo y, por tanto, debe considerarse como una acción compartida que desde un enfoque de Estado.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 11 y la fracción XXXI, recorriéndose en su orden la actual XXXI para quedar como XXXII al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 11 y la fracción XXXI, recorriéndose en su orden la actual XXXI para quedar como XXXII al artículo 73, para quedar como sigue:

Artículo 11. ...

...

Toda persona tiene derecho a no ser forzada u obligada a abandonar su hogar o lugar de residencia habitual. Cuando existan razones que propicien el desplazamiento interno para poner a salvo la vida, la integridad y el patrimonio de las personas, éstas tendrán derecho a recibir protección y asistencia por parte del Estado.

Artículo 73. ...

I. a XXX...

XXXI. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de desplazamiento interno; y

XXXII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá, en un máximo de 180 días después de la entrada en vigor del presente Decreto, la legislación que establezca las competencias concurrentes entre los distintos órdenes de gobierno en materia de desplazamiento interno.

Nota

1 Conapred (2008). “Hacia la construcción de políticas públicas en materia de atención de grupos discriminados a causa del desplazamiento forzado de su lugar de origen”.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, 11 abril de 2019.

Diputados: Lorenia Iveth Valles Sampedro y Mario Martín Delgado Carrillo (rúbricas).