

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARICRUZ ROBLEDO GORDILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La que suscribe, diputada Maricruz Roblero Gordillo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXIX-X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito facultar al Poder Legislativo federal para expedir la ley general en materia de desplazamiento forzado interno. Es importante mencionar que esta iniciativa es parte de los resultados alcanzados en el ejercicio de reflexión denominado: “Mesa de análisis de desplazamiento forzado interno en México, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”; misma que tuvo verificativo el 13 de marzo de 2019 en la honorable Cámara de Diputados y, fue realizada en conjunto con la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (Conapo), de la Secretaría de Gobernación.

Y es que una de las problemáticas que a escala nacional se encuentra sin atender, es el desplazamiento forzado interno, si bien es un fenómeno que está asociado a diversos factores, el principal es el recrudecimiento de la violencia de alto impacto, asociada al narcotráfico y el crimen organizado que se ha experimentado en todo el territorio nacional y que le da connotaciones particulares. Desafortunadamente esta problemática en México no ha sido prioritaria dentro la agenda política, por tal motivo ha alcanzado un escenario de gravedad en estados como Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Baja California, Nuevo León, Michoacán, Chiapas, Guerrero y Veracruz; aunque se presenta también en otras entidades federativas, originado por diversas causas igualmente relevantes: conflictos sociales y territoriales, religiosos, interétnicos y políticos, discriminación e intolerancia, megaproyectos de infraestructura, disputas sobre los recursos naturales, así como desastres ambientales, principalmente. (Ávila, 2014).

Si bien el desplazamiento forzado es una problemática que se repite desde hace muchos años, a nivel internacional cobró relevancia desde la época de las guerras mundiales, particularmente desde la segunda, debido a la urgente necesidad de proteger a las personas de los crímenes de la guerra. Los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas adoptaron la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, reflejando la voluntad mundial de encarar el tema a partir de la figura de refugiado, principalmente (ACNUR, 2005).

A partir de 1992, a petición de la Comisión de Derechos Humanos, el secretario general de las Naciones Unidas nombró a un representante sobre la cuestión de los desplazados internos, cuya encomienda era estudiar las causas y consecuencias de este, entre otras acciones. En este marco, es que surgen los principios rectores, cuyo objeto es tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección.¹

El punto 2 de dichos principios, señala que **las personas desplazadas internamente son aquéllas 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.** Es importante destacar que esta acepción

no contempla entre las causas de desplazamiento forzado la construcción de megaproyectos de infraestructura, por lo que para el caso mexicano se debe consensuar una definición más integral de la problemática.

De acuerdo con el Informe *Tendencias globales, desplazamiento forzado 2017* del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la población desplazada forzada alcanzó niveles históricos en el mundo. En 2017 aumentaron en más de 2.9 millones obteniendo una cifra estimada de 68.5 millones de personas debido a la persecución, los conflictos o la violencia generalizada.

En el caso de México hasta el momento no existen fuentes cuantitativas precisas ni instrumentos de esta naturaleza para medir puntualmente el problema, ya que en sexenios anteriores no había sido reconocida de manera explícita la problemática, por tal; no se ha implementado un registro oficial que capte a esta población y tampoco se han diseñado encuestas de cobertura nacional y aplicación periódica que indiquen cómo ha evolucionado el fenómeno, (Consejo Nacional de Población, Conapo, 2019).

Además de la falta de reconociendo del fenómeno, la desinformación numérica se agudiza por la existencia de diferentes contextos sociodemográficos y económicos tanto en el norte, centro y sur del país; sin embargo, el común denominador es que la población en situación de desplazamiento forzado, enfrenta condiciones de marginación particular y de mayor desventaja, ya que al abandonar su hogar de residencia habitual se quedan sin documentos, sin acceso a servicios, sin papeles de identidad, etcétera.

Una aproximación a la magnitud del fenómeno es la que se presenta en la investigación *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*, publicada por el Conapo, misma que estima que en México existen más 1.1 millones de personas desplazadas de 313 mil hogares, vinculados a la violencia por la acción del crimen organizado o los delitos de alto impacto.²

Asimismo, algunas organizaciones de la sociedad civil han hecho sus propias estimaciones, tal es el caso de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, quién de acuerdo con su registro histórico acumulativo indica que a diciembre de 2017 al menos 329 mil 917 personas han sido internamente desplazadas por la fuerza en México.³

Independientemente de la metodología para captar el fenómeno, es innegable la situación de desprotección violenta al derecho a la vida, a la integridad, a la libertad personal y la seguridad pública, al paralelo de la destrucción o el abandono de las tierras, propiedades y viviendas, violentándose los derechos a la propiedad privada, la vida privada, al domicilio y la movilidad. Es necesario subrayar que por omisión también se violentan derechos humanos (CNDH, 2016).

En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido diversas recomendaciones por la situación de vulnerabilidad en la que se han encontrado personas desplazadas en los estados de Baja California Sur, Sinaloa, Chiapas, entre otras,⁴ solicitando a las autoridades de los tres órdenes de gobierno atender a las personas en esta condición. Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes derivadas garantizan los derechos humanos, en materia de desplazamiento forzado interno falta una normatividad integral.⁵

Es necesario señalar que la atención del desplazamiento forzado interno se enuncia en la Ley General de Víctimas,⁶ por lo que se podría asumir que tal competencia ya se encuentra garantizada; sin embargo, se requiere fundamentar de manera explícita los derechos inherentes de los desplazados, ya que la problemática está enfocada como una de las situaciones de vulnerabilidad en las que se pueden encontrar las víctimas de violaciones a sus derechos humanos desde la perspectiva de lo penal, situación que da lugar a una evasión constante de responsabilidades de las autoridades para atenderlo en todos sus niveles de gobierno, teniendo así un estado de incertidumbre jurídica además de la falta al debido proceso de la persona desplazada.

Asimismo, deja de lado que no se trata de una problemática homogénea, que pueda analizarse linealmente y bajo el enfoque de una sola disciplina, sino que es un fenómeno multifactorial, de diversas aristas y que presenta profundas diferencias según la zona donde se origina; aunque como se mencionó anteriormente, la violencia es el factor principal.

Por otra parte, la expedición de leyes generales encuentra fundamento, entre otras razones, en la concurrencia de facultades de los distintos órdenes de gobierno para proteger y garantizar los derechos objeto de las mismas, de ahí, que este Congreso emita leyes generales, acción que es estipulada en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En uso de tal facultad, el Poder Legislativo federal ha emitido diversas leyes generales, las cuales, entre otros elementos, tienen como común denominador la distribución de competencias, la definición de mecanismos de coordinación entre las instancias involucradas en cada materia y las bases para que, en su caso, los estados legislen sobre el rubro correspondiente.

Por tales motivos, es necesario en primer lugar conceptualizar y dimensionar el fenómeno que se establezca en un marco legal general donde se establezcan las directrices de atención y prevención del desplazamiento interno forzado, señalando las diferentes dimensiones del fenómeno, tales como la temporalidad del desplazamiento, la dirección y el proceso de selección del lugar de destino, las distancias recorridas, las estrategias utilizadas por las familias, los cambios en la salud física y emocional, el acceso a recursos monetarios o de otra índole que permiten financiar y adaptarse al sitio de destino, así como el manejo de los bienes inmuebles que dejaron abandonados.

Actuar a favor de la población internamente desplazada no es sólo un acto humanitario y coherente con derechos humanos, sino representa una estrategia para mantener el tejido social y la seguridad política de un Estado.

Propuesta de reforma

En este sentido la presente iniciativa propone la reforma del primer párrafo de la fracción XXIX-X del artículo 73 de CPEUM, quedando de la siguiente manera:

Texto vigente en la CPEUM	Texto que se propone
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de derechos de las víctimas.	Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de derechos de las víctimas y, en materia de desplazamiento forzado interno.

En consecuencia, se somete a esta soberanía el siguiente anteproyecto de reforma constitucional:

Decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXIX-X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero de la fracción XXIX-X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

(...)

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de derechos de las víctimas y, **en materia de desplazamiento forzado interno.**

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, la Ley General de Desplazamiento Interno Forzado, debiendo establecer como mínimo los derechos de las víctimas de este fenómeno, la competencia y obligaciones del Estado, de las entidades federativas, la Ciudad de México y sus demarcaciones y los municipios; las medidas de prevención, protección y las de atención.

Bibliografía

- ACNUR, (2017). Tendencias Globales, Desplazamiento Forzado 2017. Disponible en:

https://acnur.org/5b2956a04#_ga=2.233102366.1890631541.1553552771-541596911.1550597861

- (2005). “Introducción a la protección internacional. Protección de las personas de la competencia del ACNUR, módulo informativo 1”, 1 de agosto de 2005, página 9.

- Ávila Lara, María Magdalena, (2014). El desplazamiento interno forzado en México visto desde la perspectiva de género. El Cotidiano [en línea] 2014, (enero-febrero). Disponible en:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32529943004> ISSN 0186-1840

- CNDH, (2016). Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México, CNDH. Disponible en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/especiales/2016_ie_desplazados.pdf

- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., (2018). Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México, Informe 2017.

- CONAPO, (2019). La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México, CONAPO.

- ONU, (1998). Principios Rectores de los desplazamientos internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, Naciones Unidas, 11 de febrero de 1998. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>

Notas

1 Principios Rectores o “Principios Deng”, en honor a Francis Deng, Ex Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre los desplazados internos, quién elaboró los principios, fueron publicados en 1998.

2 Es importante mencionar que la metodología utilizada para la estimación del dato se basó en la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017 (ENVIPE) disponible del Instituto Nacional de Estadística (INEGI). El dato solo hace referencia al número de hogares que cambiaron de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia y sus integrantes. Omite otras causas de desplazamiento forzado interno.

3 Informe disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-de-desplazamiento-interno-masivo-en-mexico-2017.pdf>

4 Las recomendaciones pueden ser consultadas en la siguiente dirección electrónica <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

5 En México solo dos entidades federativas, Chiapas y Guerrero, han publicado leyes para la prevención y atención del desplazamiento forzado interno; sin embargo, en ninguno de los dos casos se elaboró su respectivo reglamento.

6 Artículos 4, 8, 28, 38, 45, 47 y 79 de la Ley General de Víctimas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de febrero de 2020.

Diputada Maricruz Roblero Gordillo (rúbrica)