

PROPUESTA GENERAL PARA SOLICITAR SE PRESENTE INICIATIVA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO.

1. Atribuciones de la CNDH para formular propuestas generales para la protección de los derechos humanos en el país:

Dentro de las atribuciones de este organismo constitucional autónomo, se encuentra la consignada en el artículo 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), que lo faculta para proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

Por su parte el artículo 15, fracción VIII, de la LCNDH, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), tiene la facultad y obligación de formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país.

Con tales fundamentos, se presenta a esa soberanía de manera respetuosa e institucional el presente documento que contiene un esquema general de propuesta de modificación al artículo 73, fracción XXI, inciso a), a fin de incorporar un nuevo párrafo que permita al Congreso de la Unión tener facultades para expedir la ley general de desplazamiento forzoso interno, lo que sin duda redundará en la protección de los derechos humanos de las personas que además resultan ser un sector de los más vulnerables del país.

2. Planteamiento del Problema:

En México se han presentado diversos casos de desplazamientos forzados internos de personas desde la década de los noventa y, a partir de ese momento, el número de personas desplazadas ha aumentado de forma dramática. Según las cifras del

Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos del Consejo Noruego para Refugiados (IDMC por sus siglas en inglés), para el 2016 existían aproximadamente 310.000 víctimas de desplazamiento forzado interno en el país,¹ la mayoría de ellas a causa de la violencia en diferentes estados de la república mexicana.

Según el *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), diferentes personas reportaron la existencia de más de 35,000 personas desplazadas en 25 entidades federativas.² Asimismo, señaló que las causas del desplazamiento estaban relacionadas con actos de violencia como, por ejemplo, delincuencia, conflicto religioso y conflictos por tierras, y desastres vinculados con fenómenos naturales.³ Ante la urgencia que implica la atención adecuada y eficaz de las personas desplazadas, en el año 2016 presentó ante el Senado de la República, el *Protocolo para la Atención y Protección de las Víctimas de desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*.

Además del *Informe Especial* realizado por la CNDH, algunas organizaciones de la sociedad civil han documentado el desplazamiento forzado interno en México. En el año 2014, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, señaló lo siguiente:

*“El desplazamiento en México ha sido tanto un recurso reactivo como preventivo. Los desplazados huyen de sus hogares de residencia habitual ya sea como consecuencia de actos criminales y violaciones de derechos humanos cometidos en su contra o hacia su familia, o bien, como consecuencia del temor fundado de ser víctimas ante un clima generalizado de inseguridad y de impunidad.”*⁴

¹ IDMC, “México”, en: <http://www.internal-displacement.org/countries/mexico>.

² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “*Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*”, Tabla 3. Comparativo de reportes sobre existencia de casos de personas que se desplazaron internamente a causa de la violencia, p. 117.

³ *Ibíd.*, pp. 184 y 185.

⁴ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., “*Desplazamiento Interno Forzado en México*”, Guevara Bermúdez, José Antonio (ed), México, 2014, página 6.

Aunque el desplazamiento puede ser la consecuencia de diferentes causas, no cabe duda que en la actualidad la violencia es la razón para que cada vez más personas tengan que abandonar sus hogares y se encuentren en una situación de extrema desprotección y vulnerabilidad. Se trata de una problemática que afecta a un gran número de personas y que preocupa a diferentes instituciones encargadas de la defensa y protección de los derechos humanos de las personas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la visita realizada a nuestro país del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, señaló que la violencia generada por grupos de la delincuencia organizada causaba, directa e indirectamente, el desplazamiento interno de víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares, teniendo un impacto particularmente grave en el desplazamiento forzado de comunidades indígenas, periodistas y personas defensoras de derechos humanos. También señaló que los megaproyectos de desarrollo también conllevaban al desplazamiento forzado de pueblos indígenas y otras comunidades en varias zonas del país.⁵

Durante el año 2017 la CNDH ha emitido diversas medidas cautelares por la situación de extrema vulnerabilidad en la que se han encontrado varios grupos de personas desplazadas en los Estados de Oaxaca (aproximadamente 800 personas), Sinaloa (aproximadamente 300 familias), Guerrero (aproximadamente 500 familias) y Chiapas (4,000 personas), solicitando a las autoridades de los tres niveles de gobierno la protección de dichas personas.

A pesar de la existencia de esta problemática desde hace más de dos décadas y el aumento en el número de personas y comunidades afectadas por la misma, no existe en México la normatividad que reconozca el desplazamiento forzado interno como un hecho generador de violaciones de derechos humanos, los derechos de las personas desplazadas, ni los mecanismos de prevención de los desplazamientos. Sólo dos entidades federativas, Chiapas y Guerrero, han publicado leyes para la prevención y atención del desplazamiento forzado interno. No obstante ello, la dinámica propia del desplazamiento implica que las personas, en muchas ocasiones, deban huir hacia entidades federativas diferentes a aquéllas

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México*”, octubre de 2015.

donde están ubicados sus lugares de residencia, por lo que la ausencia de una ley general que establezca los parámetros de protección para esta población en cualquier territorio de la república agrava su situación de vulnerabilidad, al tiempo que desconoce la obligación del Estado mexicano de proteger a las víctimas de las violaciones de derechos humanos, como es el caso de las personas desplazadas. Sin embargo, no es posible que el Congreso de la Unión expida una Ley General en la materia, sin estar facultado para ello conforme a lo señalado en el artículo 73 constitucional vigente hoy en día y por ello, la necesidad de reformar dicho artículo.

3. Argumentación:

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en las dos últimas décadas, la población mundial de personas desplazadas aumentó de 33,9 millones en 1997 a 65,6 millones en 2016: *“al finalizar 2016, había 65,6 millones de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo a consecuencia de la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones de derechos humanos. Eso representaba un aumento de 300.000 personas respecto del año anterior, por lo que la población desplazada forzosamente en el mundo siguió en máximos históricos”*.⁶

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe de 2015 sobre *“Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados interno”*, señaló que es común que las víctimas de desplazamiento puedan enfrentar múltiples dificultades como consecuencia de haber huido de su hogar o lugar de residencia habitual y que éstas personas son especialmente vulnerables debido a que huyen en el interior de sus países en busca de seguridad y protección. Por ende, permanecen bajo la protección de su Estado, aun en los casos en que ha sido su propio Estado quien ha ocasionado su huida; la obligación de darles protección corresponde al Estado aun cuando pueda llegar a ser el responsable de la situación del desplazamiento.⁷

En el mismo informe, esa Comisión menciona lo siguiente:

⁶ ACNUR, *“Tendencias globales, desplazamiento forzado en 2016”*, ACNUR, 19 de junio de 2017, p. 1

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 46/15, del 31 de diciembre de 2015, p. 31.

*“Las razones que motivan el desplazamiento interno en países de América son diversas, siendo la principal el conflicto armado colombiano y la violencia derivada del mismo. Sin embargo, se evidencian situaciones de desplazamiento interno por crimen organizado, como en México y en los países del Triángulo del Norte de Centroamérica, donde los carteles de crimen organizado y las pandillas han desplazado alrededor de 281.400 mexicanos, 248.500 guatemaltecos, 288.900 salvadoreños, y 29.400 hondureños de los lugares en los que vivían habitualmente en los últimos años. Otras causas que están generando desplazamiento interno en los países de la región tienen que ver con proyectos de desarrollo de gran escala, comúnmente conocidos como megaproyectos, los cuales están afectando principalmente a pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y comunidades campesinas/rurales, así como el desplazamiento relacionado con los efectos del cambio climático y desastres naturales”.*⁸

El conjunto de *“Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos”* (en adelante Principios Rectores) aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 54^o periodo de sesiones,⁹ es el principal instrumento internacional de derechos humanos que establece la obligación de los Estados de proteger a las personas contra los desplazamientos forzados, los derechos de éstas y la inminente necesidad de protección y asistencia que las autoridades deben suplir, mientras dure su situación de vulnerabilidad generada por el desplazamiento forzado interno.

Según dichos principios, las personas desplazadas 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*

⁸ *Ibíd.*, p. 32

⁹ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *“Derechos humanos, éxodos en masa de las personas desplazadas, Informe del Representante del Secretario General Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos”*,¹¹ de febrero de 2008, doc. E/CN.4/1998/53/Add.2*, párr.1.

humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

La definición de personas desplazadas contenida en los *Principios Rectores* utiliza la expresión “en particular” la cual permite entender que no se trata de un listado exhaustivo, sino que también pueden haber otras causas posibles de desplazamiento interno, tal como pueden ser los proyectos de desarrollo a gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial.¹⁰

El 23 de diciembre de 2003, en el Informe del entonces Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el Sr. Rodolfo Stavenhagen,¹¹ se recomendó al gobierno de México prestar atención urgente a la prevención y solución de los conflictos sociales en regiones indígenas; que se revisara a fondo el sistema de justicia indígena; que se desarrollara una política económica y social integral en beneficio de las regiones indígenas con participación activa de los pueblos indígenas, con especial atención a las personas migrantes, desplazadas, mujeres y niños.

Posteriormente, en el mes de marzo de 2004, el gobierno mexicano dio respuesta a dicho Informe¹² expresando que, al adoptar los *Principios Rectores*, el gobierno asumía el compromiso de garantizar la protección de las personas que, sin abandonar el país, se veían obligadas a abandonar sus hogares a causa de conflictos violentos y graves violaciones a los derechos humanos. Asimismo, el gobierno mexicano reconoció en su respuesta como las principales causas de desplazamiento forzado en México los conflictos armados, conflictos religiosos, construcción de obras de infraestructura y los desastres naturales. A pesar de lo anterior, a la fecha no existe un reconocimiento pleno, por parte de las autoridades del gobierno, del desplazamiento forzado interno como una problemática que afecta

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “*Derechos humanos de migrantes ...*”, *op. cit.*, p. 72.

¹¹ Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Sexagésimo periodo de sesiones, “*Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen*”, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003.

¹² Respuesta del Gobierno de México al Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre su visita a México, Ginebra, Suiza, marzo de 2004. Disponible en: <http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/ocpi/respuesta/docs/respuesta.pdf>.

a miles de personas en todo el territorio del país y que implica la violación de múltiples derechos humanos.

El desplazamiento forzado interno sólo se menciona en algunos artículos de la Ley General de Víctimas, como una de las situaciones de vulnerabilidad en las que se pueden encontrar las víctimas de violaciones a sus derechos humanos, y que debe ser tomada en cuenta para su atención por parte de las autoridades,¹³ pero que no es suficiente para garantizar plenamente los derechos humanos de esta población, ni para prevenir desplazamientos futuros o para sancionar a quienes cometan actos encaminados a generar el desplazamiento forzado de personas.

Por lo expuesto, se considera necesario que el Congreso de la Unión tenga la facultad de expedir una ley general que regule el tema, con base en los estándares internacionales señalados en los *Principios Rectores*, y por los organismos internacionales de protección de derechos humanos.

4. Propuesta de reforma:

Para la mejor comprensión de la propuesta, a continuación se muestra un cuadro comparativo en el que se aprecia el texto constitucional vigente, y la forma en que se plantea su reforma o adición, a saber:

Texto vigente constitucional	Texto que se propone
<p>“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...</p> <p>XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de</p>	<p>“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...</p> <p>XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de</p>

¹³ Al respecto, ver los artículos 5, 8, 38, 45, 47 y 79 de la Ley General de Víctimas.

<p>personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.</p> <p>Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; (...)"</p>	<p>personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, desplazamiento forzado interno, así como electoral.</p> <p>Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.</p> <p>También para expedir la ley general de desplazamiento forzado interno en la que se establezca como mínimo, los supuestos, tipos penales y sanciones, así como la prevención, protección y reparación a las víctimas, incluyendo la constitución del Sistema Nacional de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno, además de establecer la distribución de competencias y coordinación entre autoridades a que se refiere el párrafo anterior; (...)"</p>
---	--

En consecuencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos somete a su consideración, el siguiente anteproyecto de reforma constitucional:

Decreto por el que se agrega un tercer párrafo al literal a) del numeral XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

(...)

XXI. Para expedir:

a) ...

...

También para expedir la ley general de desplazamiento forzado interno en la que se establezca como mínimo, los supuestos, tipos penales y sanciones, así como la prevención, protección y reparación a las víctimas, incluyendo la constitución del Sistema Nacional de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno, además de establecer la distribución de competencias y coordinación entre autoridades a que se refiere el párrafo anterior; (...)"

Artículos Transitorios.

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

SEGUNDO. - Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión contará con un plazo no mayor a 180 días para expedir la Ley General sobre Desplazamiento Forzado Interno, debiendo establecer como mínimo los derechos de las víctimas de este fenómeno, las obligaciones del Estado en la materia, las medidas de prevención, las de atención y la tipificación del delito de desplazamiento forzado interno.

Ciudad de México, marzo de 2018