

Índice

Editorial	03
CEDIP	
La Reforma Educativa en México	05
María Amelia Olguín Vargas	
Fortalezas y debilidades del Sistema Anticorrupción en México	57
Xóchitl Garmendia Cedillo	
Análisis de Derecho comparado de la segunda vuelta electoral para elegir Presidente de la República	221
Juan Manuel Escudra Díaz	
¿Negocio o Basura? Desechos reciclables y reusables	269
Juan Ramírez Marín	
La Renta Básica en México	315
José de Jesús Ruiz Munilla	
Necesidad de una reforma constitucional y legal para establecer la obligación de acatar las resoluciones de organismos jurisdiccionales internacionales contra el Estado mexicano	335
Edgard Delgado Aguilar	

Facultad de fiscalización del Congreso de los Estados Unidos de América. La *Government Accountability Office* **367**

Cecilia Licona Vite

Desplazamiento Interno Forzoso. Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno en su modalidad externa e interna **439**

Óscar Uribe Benítez

La indebida facultad en materia laboral del tribunal electoral del poder judicial de la Federación **469**

Héctor Amézquita Ángeles

Situación Política y Reformas Constitucionales en el Sexenio de Enrique Peña Nieto **489**

Juan Carlos Cervantes Gómez

Gobiernos de coalición en México **511**

Juan Alejandro Navarrete Ortega

La oficina de presidencia, una dependencia de la Administración Pública Federal **529**

Guadalupe Cordero Pinto

Editorial



a programación de los trabajos de investigación que fueron realizados por el personal del Centro de Estudios y que hoy se colocan a disposición de lector, están vinculados con los temas parlamentarios que han marcado la agenda legislativa, algunos son el reflejo de inquietudes generadas por el resultado de las llamadas reformas estructurales, como la Reforma Educativa, el Sistema Nacional Anticorrupción y el análisis de la situación política y reformas constitucionales en el sexenio de Enrique Peña Nieto; otros abordan diversos tópicos de derecho que servirán para el desempeño de la actividad legislativa.

Todas las reformas estructurales han sido cuestionadas, tanto por especialistas como por analistas

políticos; en la recta final de esta administración, y en virtud de que los resultados que se esperaban de estas transformaciones son de largo aliento, la llamada Reforma Educativa fue estudiada en esta edición, pasando desde el proceso por el cual se gestó, hasta identificar los avances más significativos, tales como la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente que privilegia el mérito profesional en la selección de los aspirantes a ingresar al servicio docente y apreciar positivamente el énfasis en el desempeño y profesionalismo para la permanencia. Asimismo, la explicación de cómo se lograron la mayoría de estas reformas, se encuentra de manifiesto en el artículo que plantea la situación política y la reformas constitucionales del sexenio.

Respecto a los trabajos que se refieren a diferentes tópicos jurídicos, resalta el fenómeno que caracteriza este siglo: el desplazamiento interno, que invariablemente trae aparejado violación de los derechos humanos, materia, además concurrente, por lo que la propuesta para que el Congreso de la Unión asuma la facultad de repartir competencias entre la Federación, Estados, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, es una necesidad que puede paliarse al expedir una Ley General que proteja y asista a los desplazados, a efecto de atender sus necesidades y quitar obstáculos legales que les permita disfrutar y garantizar los derechos humanos que les han sido violentados, mientras se supera la situación que originó y causó el desplazamiento interno, propuesta que puede analizarse en este número.

Finalmente, el artículo escrito por Navarrete Ortega, el cual denominó Gobiernos de coalición en México, son una figura que pudiera ser implementada, aún cuando se sabe que es una institución típicamente parlamentaria que se está exportando a los sistemas presidenciales como una forma de control del poder del Ejecutivo, haciéndose necesario complementar la legislación secundaria mediante reglas del juego que estén claras en caso de optar por la conformación de un Gobierno de coalición.

CEDIP

Desplazamiento Interno Forzoso

Óscar Uribe Benítez

Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno en su modalidad externa e interna

A) Mundial.

E

El siglo XX, se afirma de consuno, que se caracterizó por los avances científicos y tecnológicos en beneficio de la humanidad, pero también por su retroceso en razón de los conflictos armados a nivel mundial, interestatal y estatal, que parece proyectarse su estela en el siglo XXI, lo cual ha ocasionado muertes, persecuciones, desarraigo, en una palabra víctimas por violación a sus derechos humanos, para cuyos sobrevivientes las Naciones Unidas ha desarrollado instancias e instrumentos internacionales para proteger y asistir a los refugiados y asilados, dada la omisión de algunos Estados.

Al finalizar el siglo XX, Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los refugiados, en su conferencia pronunciada el 29 de julio de 1999 en la Sala Alfonso García Robles de la Secretaría de Relaciones Exteriores de nuestro país, destacó de México su generosa política de refugio como un poderoso mensaje al mundo sobre su sensibilidad y tolerancia, al haber permitido que aproximadamente 22,000 refugiados guatemaltecos permanecieran en el país y obtuvieran documentos migratorios o la naturalización. Asimismo, destacó que el proceso de globalización es rico en oportunidades pero también ha generado crisis financieras por la libre circulación de bienes y de capital; desestabilización social; exclusión de las minorías o grupos marginados; pauperización; y debilitamiento del control del Estado sobre la economía.¹

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuarta sesión plenaria de 7 de junio de 2011, aprobó su resolución AG/RES.2667 (XLI--/11), en la que instó a los Estados miembros a que incluyan en sus planes, políticas y programas sectoriales las necesidades especiales de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento interno, en especial prevenir las causas y consecuencias que generan el desplazamiento, incluyendo programas de desarrollo, de combate a la pobreza y de reducción del riesgo de desastres naturales. Instar a que utilicen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, así como otros más requerimientos, como usar el Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos, las Guías Operativas sobre Derechos Humanos y Desastres Naturales, el Manual para Legisladores y Actores Políticos "Protección de las personas internamente desplazadas" y el Marco de Acción.

El Antropólogo social americano Thayer Scudder, en su libro *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environment, Institutional and Political Costs*, destaca que en la mitad de los años noventa, el Departamento del Medio Ambiente del Banco Mundial revisó 192 proyectos de banca-financiada que involucraron desarrollos inducidos que reasentaron involuntariamente durante 1986-1993, más allá de la estimación hecha que fue de 625,000 personas; por tanto, las presas y embalses son las más frecuentes causas de desplazamientos.²

1 Cfr. Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR o ACNUR), (Consultada el 3 de febrero de 2016), disponible en: <http://www.unhcr.org/3ae68fc1c.html>

2 Cfr. Scudder, Thayer, *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environment, Institutional and Political Costs*, Reino Unido, Earthscan, 2005, p. 21, disponible en: https://books.google.com.mx/books?id=4jTxEF8X2L8C&pg=PA1&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false

Desplazamiento Interno Forzoso.
■ Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno ■
en su modalidad externa e interna

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en sus estadísticas destaca que las guerras y conflictos han incrementado los desplazamientos forzosos masivos, externos e internos, a niveles sin precedentes, ya que en 2014 llegó a 59,5 millones de personas, de los cuales 38,2 millones son desplazados internos; 19,5 millones refugiados; y 1,8 millones de solicitantes de asilo.³

B) Regional. La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), en cumplimiento del objetivo específico A) del párrafo 3 del Comunicado de San Salvador sobre Refugiados Centroamericanos, de 9 de septiembre de 1988, da cuenta de los antecedentes de la focalización del desplazamiento forzado interno en América Central y su poca atención al mismo, en su documento denominado *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina* (CIREFCA 89/9, abril 1989), en los términos siguientes:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe anual 1980/1981 señaló que el desarrollo y diversificación de los conflictos en algunos países centroamericanos a finales de los años setenta, dieron lugar al desplazamiento forzado de muchos sectores de población, incluso éxodo masivo de personas que abandonaron sus hogares por la violencia y en muchos casos salieron de su país de origen, brindándose por los países afectados medidas de asistencia y protección humanitaria, cuyo proceso avanzó con el coloquio *Protección Internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos humanitarios*, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, en noviembre de 1984, en donde se adoptó la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, la cual contiene principios y criterios para la protección y asistencia de éstos, que consolidan la costumbre regional en el tratamiento de los refugiados, repatriados y personas desplazadas, cuyo prestigio es reconocido en los organismos internacionales, universal y regionales. En la propia Declaración de Cartagena, en sus Conclusiones apartado III, numeral 9, expresa su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país y llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a dichas personas.

En el apartado VII de los Principios y Criterios en comento de CIREFCA, respecto a las personas desplazadas destaca que desde hace mucho tiempo el pro-

3 Cfr. ACNUR, *Estadísticas* (Consultada el 4 de febrero de 2016), disponible en: <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>

blema de las personas desplazadas preocupa a los países de la región y se ha señalado reiteradamente la necesidad de darles protección y asistencia (En la Declaración de Cartagena; en el Informe de la Reunión de Ginebra del Grupo de Consulta sobre las Posibles Soluciones a los Problemas de Refugiados Centroamericanos; en otro informe del mismo Grupo de Consulta en su reunión preparatoria para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos en Guatemala; y resolución 42/110 de la Asamblea General de la ONU).

Respecto de la definición de desplazados, advierte que no existe definición general aceptada, pero se ha considerado la que está incluida en el Anexo I del Informe del Grupo de Consulta sobre las Posibles Soluciones a los Problemas de los Refugiados Centroamericanos; en la Reunión Preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, Guatemala 27-28 de abril de 1988; y minuta de la Reunión celebrada en la Secretaría de la ONU el 7 de febrero de 1989 sobre desplazados internos, que es del tenor siguiente:

... son las personas que han sido obligadas a abandonar sus hogares o actividades económicas habituales debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto prevaleciente, pero que han permanecido dentro de sus países.

Enfatiza que las personas desplazadas tienen derecho a ser protegidas por sus autoridades nacionales y deben gozar de los derechos humanos fundamentales que son inderogables, insuspendibles, tales como el derecho a la vida, seguridad, libertad, protección contra la tortura o el tratamiento y castigo cruel e inhumano, el derecho a no ser sujeto a esclavitud o servidumbre, a penas retroactivas, los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, la libertad de pensamiento, conciencia y religión y el derecho de protección contra la discriminación, protección de la familia, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derechos políticos y el derecho a las garantías judiciales. En conflicto armado no internacional se benefician de las disposiciones del artículo 3 común de las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 ya que no toman parte activa en las hostilidades.

Concluye destacando que los Estados que convocaron la Conferencia Internacional han incluido en sus planes a las personas desplazadas como una categoría que requiere atención especial de la comunidad internacional, ya que los recursos son limitados y la ayuda internacional no está enfocada a los desplazados internos.⁴

4 Cfr. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA 89/9 abril 1989), *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, passim*.

Desplazamiento Interno Forzoso.
■ Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno ■
en su modalidad externa e interna

CIREFCA, en su documento CIREFCA/89/14 de 31 de mayo de 1989 realizó su Declaración y Plan de Acción en favor de los refugiados, repatriados y desplazados, bajo los anteriores principios y compromisos mencionados, pero para actualizarlos solicitó la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y expertos, quienes elaboraron la Evaluación de la Puesta en Práctica de los mismos y destacaron que la *observancia de los derechos humanos, como condición necesaria para la consolidación de soluciones duraderas y la prevención de desplazamientos*, pone de relieve la importancia del *derecho a la permanencia*. Así también, en su apartado IV, relativo a los desplazamientos internos, refiere su crecimiento en el mundo y la complejidad de la asistencia y protección, así como su conversión en *un factor de desestabilización, amenazando la paz y la seguridad internacionales*.

En dicha evaluación, se proporciona otra definición dada en la reunión técnica de la Consulta Permanente sobre el Desplazamiento Interno en las Américas el 15 de abril de 1993:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren el orden público.

Asimismo, considera que varias normas del derecho internacional humanitario y del derecho de los refugiados, pueden ser utilizadas para proporcionar protección a los desplazados internos, los cuales se han beneficiado, dentro del marco de CIREFCA, de programas de asistencia para la repatriación voluntaria, como son el Proyecto de Impacto Rápido (PIR) y de documentación personal. Estima que la problemática de los desplazados internos *se debe abordar de forma integral* y no por categorías de desarraigo, como fue el proyecto Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados (PRODERE), financiado por el gobierno de Italia a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por su Oficina de Servicios a Proyectos (OSP), con la participación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Or-

ganización Mundial de la Salud (OMS), para impulsar la reactivación económica, ampliar el acceso a los servicios básicos; y PRODERE brindó asistencia jurídica, facilita obtención de documentos de identidad personal, apoya legalización de sus tierras y obtención de personalidad jurídica de sus organizaciones base. Considera que las agencias de la ONU aborden el tema coordinadamente y establecer coordinación con las ONGs que trabajan el tema en la región.

Destaca la *Consulta Permanente sobre Desplazados Internos en las Américas*, en cuyo foro participaron el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); *United Nations Children's Emergency Fund* (UNICEF); Programa Mundial de Alimentos (PMA o *WFP World Food Programme*); Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH); Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Comité Internacional de la Cruz Roja y dos ONGs: Consejo Mundial de Iglesias y el *Refugee Policy Group*, cuyo objetivo es que las agencias que no tienen mandato específico en la materia, pero que tienen experiencia, analicen situaciones de desplazamiento interno y ofrezcan asesoría para emprender los primeros pasos para el inicio del proceso de solución.⁵

En esta región se empezaron a confeccionar incipientes regulaciones jurídicas sobre el fenómeno del desplazamiento interno forzado y son las únicas existentes en los países siguientes: Guatemala, Colombia, Perú y México (Chiapas y Guerrero).

En Guatemala, el Gobierno de la República, la Unidad Revolucionaria Nacional, la Comisión Política Diplomática y las Naciones Unidas, suscribieron el 17 de junio de 1994 el *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado*.

En Colombia, en el Diario Oficial número 43,091 de 24 de julio de 1997, se publicó la Ley 387 de 18 de julio de 1997, *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Inclusive, entre otras sentencias, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su resolución de 6 de marzo de 2003, requirió al Estado de Colombia que adoptara las medidas necesarias para proteger la vida

5 Cfr. Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA/REF/94/1 de 28 de junio de 1994, *passim*.

■ Desplazamiento Interno Forzoso. ■
Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno
en su modalidad externa e interna

e integridad personal de todos los miembros de las Comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curvaradó; investigara los hechos que motivan la adopción de las medidas provisionales e identificara y sancionara a los responsables; asegurara que las personas beneficiadas con las medidas puedan seguir viviendo en las localidades que habiten, sin ningún tipo de coacción o amenaza, garantizara condiciones de seguridad para que regresen a sus hogares.⁶

En otra resolución de dicha Corte de 17 de noviembre de 2004, requirió a Colombia, reiteró las medidas adoptadas y las mantuviera,⁷ así como en la resolución de 15 de marzo de 2005, en la que reiteró al Estado que adoptara las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁸

En Perú, se publicó la Ley número 28223 de 28 de abril de 2004, que lleva por título *Ley sobre los Desplazamientos Internos*.

En México, el Congreso del Estado de Chiapas emitió el Decreto 158, mediante el cual expide la *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas*, publicada en el Periódico Oficial del Estado número 355 de 22 de febrero de 2012. El Congreso del Estado de Guerrero emitió el Decreto por el cual expidió la Ley número 487 para *Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero*, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 58 de 22 de julio de 2014.

C) Nacional. El Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis M. Deng, por invitación de nuestro gobierno, realizó visita oficial a México del 18 al 28 de agosto de 2002, cuyos objetivos fueron entablar diálogo con gobierno, sociedad civil, naciones unidas en el país y colaboradores internacionales, así como conocer la situación de los desplazados internos en México, valorar oportunidades y formular recomendaciones para mejorar la respuesta nacional e internacional. En dicho informe refiere que *en México no se dispone de estadísticas oficiales sobre desplazados internos*. La población indígena es la que ha sufrido el máximo desplazamiento interno, en particular en el Estado de Chiapas, entre 16,000 y 21,000 a finales del 2000, cuya causa es el conflicto; y *en general, las causas son disputas por tierras, tráfico de estupefa-*

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Medidas Provisionales (Consultada el 10 de enero de 2018), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_medidas_provisionales.cfm?lang=es

7 *Idem*

8 *Idem*

cientes, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y desastres naturales en los Estados de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa. Las recomendaciones fueron:

- Adopción y aplicación de políticas por parte del gobierno, vinculadas a derechos humanos, para afrontar desplazamientos arbitrarios; dar protección y ayuda; retorno voluntario, reasentamiento o integración local, tomando en cuenta necesidades del niño y la mujer, en consulta con los desplazados;
- Recopilar datos para determinar la magnitud del problema de los desplazados internos, desglosados por género y edad, número, ubicación y características de los desplazados en México. Crearse un sistema centralizado para eficazmente elaborar políticas, estrategias y programas;
- Solución de las necesidades especiales de los desplazados internos en programas y estructuras. Crear centros de coordinación (federal, estatal y municipal);
- Mecanismos de coordinación. Entre autoridades estatales y federales, ONGs humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, así como la comunidad internacional;
- Incremento de la protección y la asistencia a los que siguen desplazados. Especialmente alimentación, agua potable, servicios sanitarios y de vivienda; y protegerlos ante actos de intimidación y hostigamiento por paramilitares o civiles armados;
- Facilitación de un acceso humanitario seguro a los desplazados internos. En las comunidades autónomas de Chiapas;
- Asistencia para el regreso, el reasentamiento o la integración local;
- Cooperación con la comunidad internacional. Organizar seminario sobre el tema, con la oficina de las Naciones Unidas y con la Dependencia de Desplazamientos Humanos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH);
- Fortalecimiento de la intervención de las Naciones Unidas en la cuestión de los desplazados internos en los países;
- Difusión de los Principios Rectores a nivel regional. Realizar seminario sobre ellos; y

Desplazamiento Interno Forzoso.
■ Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno ■
en su modalidad externa e interna

- Buscar soluciones para el conflicto.⁹

El gobierno de México dio respuesta al informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos, en la que se centró sobre el desplazamiento en el Estado de Chiapas y destacó la falta de recursos financieros disponibles, los avances realizados, la falta de recursos humanos y materiales para centralizar y analizar los datos, por lo que solicitó el apoyo; propuso talleres informativos de desplazados internos en México con la participación de organismos internacionales y un seminario para el uso y aplicación de los principios rectores de los desplazados internos; señaló acciones a largo plazo y describió el marco constitucional, legal y convencional, que prevén derechos fundamentales vinculados con el desplazamiento interno, ya que se carece de un ordenamiento jurídico específico.¹⁰

La Oficina para el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, realizó una recopilación de información sobre México, en la que abordó en su apartado 11 el tema de los desplazados internos, aludiendo a la visita del Representante del Secretario General en el Estado de Chiapas.

Asimismo, en 2004, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas señaló que a raíz del conflicto en Chiapas habían quedado desplazadas más de 12,000 personas; y *que en otras regiones indígenas existían desplazados, que habían sido reubicados sin su consentimiento a causa de la construcción de alguna presa u obra muchos años atrás y que aún esperaban recibir indemnización*. Y en 2006, el Comité de los Derechos del Niño recomendó que México tomara las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños desplazados dentro del país, en particular el derecho a la vida, a la salud y a la educación.¹¹

Como respuesta en México, el 22 de febrero de 2012, se publicó en el periódico oficial del Estado de Chiapas la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas.

9 Cfr. Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos), E/CN.4/2003/86/add.3 de 10 de enero de 2003, *Grupos e Individuos Específicos Éxodo en Masa y Personas Desplazadas Informe del Representante del Secretario General sobre desplazados internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos, passim*.

10 Cfr. Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos) E/CN.4/2003/G/56 de 31 de marzo de 2003, *Grupos e Individuos Específicos Éxodo en Masa y Personas Desplazadas, Anexo, passim*.

11 Cfr. Consejo de Derechos Humanos A/HRC/WG.6/4/MEX/2, *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del Anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*, p. 11.

International Displacement Monitoring Centre (IDMC), en su Resumen Global 2015 sobre personas desplazadas internamente por conflictos y violencia, basado en información y análisis reunidos entre enero y diciembre de 2014 en 60 países y territorios de todo el mundo, en cuanto a las Américas las cifras y causas de desplazamiento son: en cifras por lo menos siete millones en Sudamérica, América Central y México, de los cuales en Colombia hubo 6,044,200; Guatemala por lo menos 248,500; El Salvador arriba de 288,900; Perú por lo menos 150,000; Honduras al menos 29,400; y México por lo menos 281,400, cuyas causas fueron la violencia criminal en su mayor parte relacionada al tráfico de drogas y actividad de pandillas.¹²

Es importante mencionar que se buscaron fuentes de información nacional sobre el desplazamiento forzado interno, como es el caso de las páginas web del Consejo Nacional de Población y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, sobre cifras y causas del desplazamiento forzoso interno, sin localizar y obtener información al respecto.

En la página web de la Secretaría de Gobernación, solamente se pudo localizar y obtener información respecto a la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y El Caribe, realizada en 2013 en Uruguay, en cuya agenda se identificaron 8 temas prioritarios, de los cuales el número 7 se refiere a garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y a prestar especial atención a su movilidad y desplazamientos forzados y desarrollar políticas que permitan el consentimiento libre e informado en los asuntos que les afecten.¹³

Resumen. Al parecer no hay instancia gubernamental que haya recabado y tenga información sobre las personas desplazadas internamente de manera forzosa. Las únicas fuentes de información son extranjeras sobre algunas causas y abarcan hasta 2014.

12 Cfr. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Global Overview May 2015 People internally displaced by conflict and violence*, pp. 2, 5, 16 y 85, (Consultado el 29 de enero de 2016), disponible en: <http://www.internal-displacement.org/publications?Regions=Global>

13 Secretaría de Gobernación (Consultada el 3 de febrero de 2015), disponible en: <http://www.gob.mx/segob/articulos/conoce-los-ocho-temas-prioritarios-del-consenso-de-montevideo-sobre-poblacion-y-desarrollo-poblacionalc>

Instrumentos auxiliares para la elaboración del marco jurídico sobre la materia

Son de gran utilidad los principios rectores de los desplazamientos internos.¹⁴ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, publicó un Manual para la Protección de Personas Desplazadas Internamente, cuya elaboración estuvo a cargo de organizaciones internacionales, agencias de la ONU, organizaciones no gubernamentales y organizaciones intergubernamentales.¹⁵ Asimismo, *Internal Displacement Monitoring Centre* publicó una guía para el desarrollo de instrumentos nacionales sobre desplazamientos internos.¹⁶

Estos instrumentos fueron analizados y se tomaron en cuenta para elaborar nuestra propuesta del marco jurídico sobre la materia. A continuación se pone a disposición de los interesados dicha propuesta que consiste en una Iniciativa de Ley General para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos.

INICIATIVA A NOMBRE DE GRUPO PARLAMENTO DEL PARTIDO XXXXXXXXX, POR LA QUE SE PROPONE EXPEDIR LA LEY GENERAL PARA LA PROTECCION Y ASISTENCIA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS.

Los Diputados Federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido XXXXXX, de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 71, fracción II; y Reglamento de la Cámara de Diputados, en sus artículos 77 y 78, someten a la consideración de esta soberanía la Iniciativa que contiene el Decreto por el que se expide la Ley General para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos.

Planteamiento del problema

En México, como en el mundo, desafortunadamente se ha desarrollado el fenómeno del desplazamiento interno forzoso de personas, familias, grupos, po-

14 Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos) E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998, Anexo.

15 Ver UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* (Consultado el 29 de enero de 2016), disponible en <http://www.unhcr.org/4c2355229.html>

16 Internal Displacement Monitoring Centre, *National Instruments on Internal Displacement A Guide to their Development*, 2013, disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2013/201309-national-instruments-on-internal-displacement-thematic-en2.pdf>

blaciones o comunidades, que consiste prácticamente en huir de sus hogares o lugares de residencia para salvaguardar la vida e integridad personal; los factores que los obligan a desplazarse son múltiples: conflicto armado; violencia generalizada; violaciones de derechos humanos; alteración de composición étnica, religiosa y racial; desastres naturales o causados por el hombre; proyectos de desarrollo sin interés público; y pandemia.

El desplazamiento interno forzoso impide que se haga uso de sus propiedades y posesiones, que se deje el trabajo, la escuela, los documentos de identificación, etc. En otras palabras, el desplazamiento interno forzoso incide en los derechos humanos de las personas desplazadas, tales como el derecho a la paz; el derecho a elegir el lugar de su residencia; el derecho a la propiedad y posesión; el derecho a la educación; el derecho al trabajo; el derecho al reconocimiento de su personalidad, entre otros.

Frente a este fenómeno, en México se han realizado varios proyectos y acciones legislativas para prevenirlo y mitigarlo, entre ellos los siguientes:

Ley de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de 2004, en cuyo artículo 4, fracción II, inciso d), señala como sujetos de la asistencia social a los desplazados.

El Congreso Legislativo de Chiapas expidió la *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas*, publicada en el periódico oficial del Estado de Chiapas de 22 de febrero de 2012.

El Diputado Ismael Moreno Rivera, del Grupo Parlamentario del PRD, el 15 de noviembre de 2012 presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 constitucional, a efecto de establecer la responsabilidad del Estado de garantizar la atención, seguridad y restitución de los derechos de las personas desplazadas internamente de su lugar de residencia, para evitar los efectos de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, según lo disponga la ley en la materia, la cual establecerá la concurrencia de la federación, las entidades federativas y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias.¹⁷

La Senadora Diva Hadamira Gastélum, del Grupo Parlamentario del PRI, el 27 de noviembre de 2012, presentó Punto de Acuerdo por el que se exhorta al

17 Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria (Consultada el 8 de agosto de 2016), disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

■ Desplazamiento Interno Forzoso. ■
Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno
en su modalidad externa e interna

entonces Presidente de la República a informar sobre la situación que guardan los desplazados internos por la violencia e inseguridad que se vive en México.¹⁸

El senador Zoé Robledo Aburto, del Grupo Parlamentario del PRD, el 18 de diciembre de 2012 presentó Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se crea la Ley General para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno.¹⁹

La Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 2013, en su artículo 38, señala como medida de alojamiento y alimentación para las víctimas desplazadas de su lugar de residencia por causa de delito cometido en contra de ellas o por violación de sus derechos humanos.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa en abril de 2013 emitió la Recomendación General número 10, que contiene un informe especial sobre los desplazamientos internos de personas en Sinaloa, con motivo de la violencia de los cárteles de la droga; recomienda que se adopten las medidas pertinentes para que se atienda la problemática de los desplazamientos internos por parte del Gobernador y presidentes municipales e informen las medidas y acciones que lleven a cabo.

El Congreso Legislativo de Guerrero expidió la *Ley 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero*, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 22 de julio de 2014.

El fenómeno del desplazamiento interno persiste en México, como lo hace notar *International Displacement Monitoring Centre* (IDMC), en su Resumen Global 2015 sobre personas desplazadas internamente por conflictos y violencia, basado en información y análisis reunidos entre enero y diciembre de 2014 en 60 países y territorios de todo el mundo, en cuanto a las Américas las cifras y causas de desplazamiento son: en cifras por lo menos siete millones en Sudamérica, América Central y México, de los cuales en Colombia hubo 6,044,200; Guatemala por lo menos 248,500; El Salvador arriba de 288,900; Perú por lo menos 150,000; Honduras al menos 29,400; y México por lo menos 281,400, cuyas causas fueron la violencia criminal en su mayor parte relacionada al tráfico de drogas y actividad de pandillas.²⁰

18 Cámara de Senadores, Gaceta del Senado (Consultada el 8 de agosto de 2016), disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1279>

19 Cámara de Senadores, Gaceta del Senado (Consultada el 8 de agosto de 2016), disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1295>

20 Cfr. *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), *Global Overview May 2015 People internally displaced by conflict and violence*, pp. 2, 5, 16 y 85, (Consultado el 29 de enero de 2016), disponible en: <http://www.internal-displacement.org/publications?Regions=Global>

De igual forma, *International Displacement Monitoring Centre* (IDMC), en su GRID 2016 *Global Report on Internal Displacement*, señala que hay nuevos desplazamientos asociados con conflictos y desastres en 2015. Por lo que respecta a México, hubo a diciembre de 2015, 287,000 desplazados internos; y 91,000 desplazados internos por desastres.²¹

Argumentos que sustentan la iniciativa

Dese hace más de una década, en el plano internacional, la Organización de las Naciones Unidas, por conducto del Representante Especial del Secretario General para los desplazados internos, Francis M. Deng, por invitación de nuestro gobierno, realizó visita oficial a México del 18 al 28 de agosto de 2002, cuyos objetivos fueron entablar diálogo con gobierno, sociedad civil, naciones unidas en el país y colaboradores internacionales, así como conocer la situación de los desplazados internos en México, valorar oportunidades y formular recomendaciones para mejorar la respuesta nacional e internacional. En el informe de dicho Representante refiere que *en México no se dispone de estadísticas oficiales sobre desplazados internos*. La población indígena es la que ha sufrido el máximo desplazamiento interno, en particular en el Estado de Chiapas, entre 16,000 y 21,000 a finales del 2000, cuya causa es el conflicto; y *en general, las causas son disputas por tierras, tráfico de estupefacientes, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y desastres naturales en los Estados de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa*. Hubo diversas recomendaciones.²²

El gobierno de México en respuesta al informe se centró sobre el desplazamiento en el Estado de Chiapas y destacó la falta de recursos financieros disponibles, los avances realizados, la falta de recursos humanos y materiales para centralizar y analizar los datos, por lo que solicitó el apoyo; propuso talleres informativos de desplazados internos en México con la participación de organismos internacionales y un seminario para el uso y aplicación de los principios rectores de los desplazados internos; señaló acciones a largo plazo y describió el marco constitucional, legal y convencional, que prevén derechos fundamen-

21 Cfr. *International Displacement Monitoring Centre* (IDMC), GRID 2016 *Global Report on Internal Displacement* (Consultada el 9 de agosto de 2016), disponible en: <http://www.internal-displacement.org/global-report2016/>

22 Cfr. Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos), E/CN.4/2003/86/add.3 de 10 de enero de 2003, *Grupos e Individuos Específicos Éxodo en Masa y Personas Desplazadas Informe del Representante del Secretario General sobre desplazados internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos, passim*.

Desplazamiento Interno Forzoso.
■ Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno ■
en su modalidad externa e interna

tales vinculados con el desplazamiento interno, *ya que se carece de un ordenamiento jurídico específico.*²³

La Oficina para el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, realizó una recopilación de información sobre México, en la que abordó en su apartado 11 el tema de los desplazados internos, aludiendo a la visita del Representante del Secretario General en el Estado de Chiapas; asimismo, que en 2004, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas señaló que a raíz del conflicto en Chiapas habían quedado desplazadas más de 12,000 personas; y *que en otras regiones indígenas existían desplazados, que habían sido reubicados sin su consentimiento a causa de la construcción de alguna presa u obra muchos años atrás y que aún esperaban recibir indemnización.* Y en 2006, el Comité de los Derechos del Niño recomendó que México tomara las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños desplazados dentro del país, en particular el derecho a la vida, a la salud y a la educación.²⁴

En nuestro país, por lo menos en las páginas web del Consejo Nacional de Población y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, no hay información sobre cifras y causas del desplazamiento interno forzoso. En la página web de la Secretaría de Gobernación, solamente existe información respecto a la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y El Caribe, realizada en 2013 en Uruguay, en cuya agenda se identificaron 8 temas prioritarios, de los cuales el número 7 se refiere a garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y a prestar especial atención a su movilidad y desplazamientos forzados y desarrollar políticas que permitan el consentimiento libre e informado en los asuntos que les afecten.²⁵

Los esfuerzos y acciones que a la fecha se han realizado no han sido suficientes para enfrentar el fenómeno del desplazamiento interno en México, inclusive es un fenómeno que va en crecimiento en todo el mundo y sin embargo en nuestra región solamente Colombia con su Ley 387 de 18 de julio de 1997; Perú

23 Cfr. Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos) E/CN.4/2003/G/56 de 31 de marzo de 2003, *Grupos e Individuos Específicos Éxodo en Masa y Personas Desplazadas*, Anexo, *passim*.

24 Cfr. Consejo de Derechos Humanos A/HRC/WG.6/4/MEX/2, *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del Anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos*, p. 11.

25 Secretaría de Gobernación (Consultada el 3 de febrero de 2015), disponible en: <http://www.gob.mx/segob/articulos/conoce-los-ocho-temas-prioritarios-del-consenso-de-montevideo-sobre-poblacion-y-desarrollo-poblacionalc>

con su Ley número 28223 de 28 de abril de 2004; y Guatemala con su Acuerdo de 17 de junio de 1994 han abordado a nivel nacional el fenómeno en comento; en México, legislativamente se abordó pero sólo en los Estados de Chiapas y Guerrero, a pesar de que el fenómeno se da en otros Estados de la república, como es el caso de Sinaloa; en razón de ello, es indispensable contar con un instrumento normativo de alcance nacional que allane los obstáculos que impiden a las víctimas del desplazamiento interno forzoso el goce de los derechos humanos en los que incide dicho fenómeno.

Propuesta a la problemática

El instrumento normativo que permite una cobertura nacional de protección y asistencia, es una Ley General que expida el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundamento de la propuesta

El fenómeno del desplazamiento interno incide perjudicialmente en los derechos humanos de las personas: hombres; mujeres, en estado o no de gravidez; niñas; niños y adolescentes, así como en aquellos en situación vulnerable: discapacitados y ancianos; en razón de lo cual, se requiere protegerlos desde la prevención del desplazamiento hasta su regreso, reasentamiento e integración, con medidas de protección en materia de seguridad pública; educación; salud; información y protección de datos personales; derechos de las niñas, niños y adolescentes; asentamientos humanos; electoral; trata de personas; tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes; secuestro, desaparición forzada de personas, etc., las cuales son materias concurrentes y en las cuales el Congreso de la Unión tiene la facultad de repartir competencias entre la Federación, Estados, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En este marco de facultades concurrentes, el Congreso de la Unión las ejerce de una manera específica para expedir una Ley General que proteja y asista a los desplazados, a efecto de atender sus necesidades y quitar obstáculos legales que les permita disfrutar y garantizar los derechos humanos que les han sido violentados, mientras se supera la situación que originó y causó el desplazamiento interno.

Algunos otros derechos como la propiedad, la posesión y de la personalidad jurídica de los desplazados, son competencia de los Estados, Municipios y de la

Desplazamiento Interno Forzoso.
■ Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno ■
en su modalidad externa e interna

Ciudad de México, en cuanto a su regulación y formas de protección ordinaria, lo cual no obsta para que en la Ley General se plasmen principios orientadores o rectores de los desplazados internos, a efecto de alcanzar y cumplir con los estándares internacionales.

Para el diseño del contenido de la Ley General que se propone, fueron utilizadas las siguientes fuentes:

- a) Los principios rectores de los desplazamientos internos, elaborada por grupo de expertos;²⁶
- b) El Manual para la Protección de Personas Desplazadas Internamente, cuya elaboración estuvo a cargo de organizaciones internacionales, agencias de la ONU, organizaciones no gubernamentales y organizaciones intergubernamentales;²⁷ y
- c) La Guía para el Desarrollo de instrumentos nacionales sobre desplazamientos internos de *Internal Displacement Monitoring Centre*.²⁸

Texto normativo que se propone

**LEY GENERAL PARA LA PROTECCIÓN Y
ASISTENCIA DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objetivo de la Ley. Esta Ley General tiene como objetivo atender las necesidades y quitar los obstáculos legales que les impida a los desplazados internos restituirlos en el disfrute y garantía de los derechos humanos que les han sido violados, con la posibilidad de ser asistidos por organismos internacionales humanitarios, mientras se supera la situación que causó el desplazamiento interno.

Artículo 2. Naturaleza de la Ley. Esta Ley es de orden público, de interés social y nacional.

26 Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos) E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998, Anexo.

27 Ver UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* (Consultado el 29 de enero de 2016), disponible en <http://www.unhcr.org/4c2355229.html>

28 *Internal Displacement Monitoring Centre, National Instruments on Internal Displacement A Guide to their Development*, 2013, disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2013/201309-national-instruments-on-internal-displacement-thematic-en2.pdf>

Artículo 3. Alcance territorial de la Ley. Esta ley es de observancia en todo el territorio nacional, por las autoridades federales, estatales, municipales y, en su caso, de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como por personas físicas y jurídicas.

Artículo 4. Alcance extraterritorial de la Ley. Esta Ley es aplicable en las oficinas diplomáticas de México en el extranjero, para los ciudadanos mexicanos y sus familias que sean desplazadas internamente o en país extranjero.

Artículo 5. Calidad de desplazado interno y causas. Tiene la calidad de desplazado interno aquella persona, familia, grupo de personas, población o comunidad que se hayan visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o lugar de residencia habitual, hacia otra parte dentro del territorio nacional, por las causas siguientes:

- I. Conflicto armado;
- II. Violencia generalizada;
- III. Violaciones de derechos humanos;
- IV. Alteración de composición étnica, religiosa y racial;
- V. Desastres naturales o causados por el hombre;
- VI. Proyectos de desarrollo sin interés público; y
- VII. Pandemia.

Artículo 6. Igualdad en derechos y libertades del desplazado interno. El desplazado interno, al igual que los demás habitantes del país, gozará de los mismos derechos humanos y de sus garantías contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales de los que México es Parte.

Artículo 7. Prohibición de discriminar al desplazado interno. Las autoridades federales, estatales, municipales y de la Ciudad de México, dentro del ámbito de su competencia, deberán aplicar las medidas administrativas y de reparación, y fincar las responsabilidades penales para prevenir y sancionar la discriminación hacia los desplazados internos.

Artículo 8. Responsabilidad penal. Las autoridades federales, estatales, municipales y de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, investigarán, perseguirán y sancionarán penalmente a los responsables de la comisión de los delitos y de las violaciones de derechos humanos que constituyeron las causas

del desplazamiento interno. Lo anterior, sin perjuicio de los delitos que deba conocer y resolver la Corte Penal Internacional en el ámbito de su competencia.

Artículo 9. Interpretación humanística de la Ley. En la interpretación de esta Ley, se aplicarán los principios de interpretación conforme, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como los relativos a la asistencia humanitaria nacional e internacional.

Artículo 10. Derecho a la protección y asistencia humanitaria. El desplazado interno tiene el derecho de solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria.

Artículo 11. Obligación de proporcionar protección y asistencia humanitaria. Es deber de las autoridades federales, estatales, municipales y de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, proporcionar al desplazado interno la protección y asistencia humanitaria necesaria, en especial a las personas vulnerables, como mujeres en estado de gravidez; enfermos; lesionados; niñas, niños y adolescentes; ancianos, discapacitados, etc.; y en su caso, solicitar a los organismos internacionales competentes la asistencia humanitaria que haga falta.

Artículo 12. La protección para el desplazado interno y sus vectores. La protección la constituyen todas las actividades tendientes a obtener el completo respeto de los derechos humanos y sus garantías, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales de los que México es Parte, así como en la legislación nacional que los haya desarrollado.

La protección tiene los vectores siguientes:

- A) La protección es una actividad. Son las acciones, conjuntas, coordinadas, oportunas y eficaces, para asegurar el disfrute de los derechos humanos y sus garantías, las cuales constituyen una respuesta para prevenir o detener violaciones de derechos humanos; para acceder a la justicia y obtener reparación; y para construir un entorno de respeto de los derechos humanos y sus garantías y de un Estado de derecho.
- B) La protección es incluyente. El Estado al proporcionar la protección, deberá tomar en consideración la información y opiniones de los que están en riesgo de ser desplazados y de los desplazados, para diseñar las medidas, planes, estrategias y programas tendientes a que la protección sea pertinente, oportuna y eficaz.
- C) La protección debe ser objetiva. El respeto y garantía a los derechos humanos debe ser completo y equitativo, sin discriminación; no se cir-

cunscriben a la sobrevivencia y seguridad física, sino que abarcan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

- D) La protección es responsabilidad del Estado y sus servidores públicos.
- E) La protección se extiende, en caso de conflicto armado, a todas las partes que están bajo el derecho internacional humanitario, cuando el Estado no puede o no quiere cumplir con sus obligaciones.
- F) La protección es progresiva. La protección debe cubrir los siguientes riesgos que se vayan presentando en el desplazado interno, que impliquen satisfacer las necesidades que generan:
 - 1. Pérdida de hogar;
 - 2. Separación de los medios de subsistencia y fuentes de ingreso;
 - 3. Pobreza, marginación y explotación sexual y laboral;
 - 4. Falta de alimentos, agua potable, servicios públicos;
 - 5. Hambre, enfermedades, afectación de la salud

CAPÍTULO II

Principios que rigen antes del desplazamiento interno

Artículo 13. Derecho a la paz. Todos los que habitan el país de México, tienen el derecho a vivir en un Estado constitucional con entorno seguro y sano, que permita el efectivo goce de los derechos humanos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales y sus garantías, para hacer asequible la vida en condiciones dignas e impulse el desarrollo humano en sus dimensiones física, moral, intelectual y espiritual.

Artículo 14. Obligación de respetar los derechos humanos y sus garantías. Todas las autoridades del país y los servidores públicos, federales, estatales, municipales y de la Ciudad de México, así como las personas físicas y jurídicas, tienen la obligación de respetar los derechos humanos y sus garantías, con el fin de prevenir y evitar el surgimiento de condiciones que puedan provocar el desplazamiento interno.

Artículo 15. Desplazamiento interno arbitrario. Son arbitrarias y están prohibidas las causas señaladas en el artículo 5 de esta Ley, que provocan el desplazamiento interno, excepto la relativa a los desastres naturales que está regida por las leyes de la naturaleza.

Artículo 16. Desplazamiento interno responsable y discrecional. Las autoridades federales, estatales, municipales y de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, bajo su más estricta responsabilidad podrán decidir un desplazamiento interno en razón de las causas enunciadas en el artículo 5 de esta Ley, con el fin de prevenir y minimizar los efectos adversos de aquellas; pero antes de ello, deberán asegurarse de haber agotado todas las alternativas para evitarlo.

Las autoridades competentes, en caso de decidirse el desplazamiento interno, deberán proporcionar seguridad, alojamiento, alimentos, salud, higiene, vestimenta y la unificación familiar, en condiciones de una vida digna y de libertad.

La duración del desplazamiento interno discrecional, no será mayor al de la causa que lo impuso.

Artículo 17. Derechos antes del desplazamiento. Todas las personas tienen derecho disfrutar de los derechos humanos y garantías reconocidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales en los que México es Parte, cuya lesión ya sea que provenga de la comisión de algún delito o de la violación de algún derecho humano antes del desplazamiento, les permite a las víctimas exigir el cumplimiento de todos los derechos que se prevén en la Ley General de Víctimas, cuya efectividad la garantizarán las autoridades y servidores públicos competentes.

CAPÍTULO III Derechos y garantías de los desplazados internos durante el desplazamiento

Artículo 18. Las autoridades competentes de la Federación, Estatales, Municipales y de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a proporcionar protección a los desplazados para garantizarles los derechos y libertades siguientes:

- I. **Derecho a la vida.** Para el disfrute y garantía del mismo, evitarán el genocidio, homicidio, ejecuciones, la desaparición forzada, secuestro, amenazas, ataques violentos, en sus campamentos o asentamientos, privación de alimentos o cualquier otra forma que ponga en riesgo la vida.
- II. **Derecho a la dignidad e integridad física, mental y moral.** Para el goce y garantía de estos derechos se evitarán los delitos sexuales y de violencia contra las mujeres, de explotación sexual, de tortura, tratos

crueles, trabajos forzados en niños, de terrorismo, esclavitud y otros que puedan afectar estos derechos.

- III. **Derecho a la libertad y seguridad personales.** Para el ejercicio y garantía de estos derechos, se prohíbe tomarlos como rehenes, recluirllos o confinarlos en campamentos, salvo que sea necesario; asimismo, se prohíbe la detención o encarcelamiento arbitrario y alistarlos para participar en hostilidades, en especial a niños.
- IV. **Libertad de circulación y de elegir su residencia.** Los desplazados para el ejercicio de estas libertades tienen los derechos siguientes:
 - a) Circular de manera libre dentro y fuera de los campamentos o asentamientos;
 - b) Buscar seguridad en otra parte del país;
 - c) Abandonar su país;
 - d) Recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar en que se encuentre en peligro sus vidas, seguridad, libertad y salud; y
- V. **Derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos.**
- VI. **Derecho de acceso a cementerios de desplazados difuntos.**
- VII. **Derecho a que se respete su vida familiar.** Para el ejercicio de este derecho se respetará la voluntad de los miembros de las familias desplazadas que deseen permanecer juntos; las familias separadas deberán ser reunidas con rapidez y se adoptarán medidas para reunificar lo más pronto posible a las familias, en especial a las familias con niños, para lo cual se podrá contar con el apoyo de organizaciones humanitarias y con la información aportada por miembros de las familias.
- VIII. **Derecho a un nivel de vida adecuado.** Este derecho comprende el suministro de alimentos; alojamiento y cobijo básico; vestido adecuado; servicios psicológicos, sociales y médicos, con especial atención a enfermedades contagiosas e infecciosas, enfermos, heridos, discapacitados; y salud reproductiva.

- IX. **Derecho a la educación.** Las autoridades competentes deberán brindar y asegurar a los desplazados, en particular los niños, educación gratuita y obligatoria a nivel básico, y de ser posible de nivel superior, respetando la identidad cultural, idioma y religión, así como el género en condiciones de plena e igual participación en los programas educativos.
- X. **Derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.** Las autoridades competentes y los notarios públicos están obligados a expedir certificaciones, copias certificadas, documentos originales, duplicado o sustituto y testimonios, de los documentos sobre el estado civil; identificación personal, credencial para votar, pasaporte y visa; y de derechos reales de los desplazados, para que éstos estén en condiciones de ejercer sus derechos civiles, políticos y económicos, así como para ejercitar las acciones legales conducentes para la defensa y restitución de sus derechos e indemnizaciones a las que tengan derecho.
- XI. Para garantizar este derecho, las autoridades competentes y el notario público no exigirán el regreso de los desplazados a su hogar o lugar de residencia habitual, como condición para el trámite y expedición de los documentos públicos mencionados.
- XII. **Derecho a la asesoría y defensoría jurídica.** Las autoridades competentes proporcionarán abogados que en forma gratuita asesoren y se hagan cargo de los trámites legales y judiciales necesarios para la defensa de los derechos de los desplazados ante las autoridades competentes, agotando todos los recursos ordinarios y extraordinarios, así como todas las instancias hasta la restitución e indemnización de los derechos que les fueron violados.
- XIII. **Derecho a la propiedad y posesión.** Ningún desplazado podrá ser privado de su propiedad o posesiones de manera arbitraria, por lo que las autoridades competentes deberán protegerlas al ser abandonadas, y evitar que se usen, ocupen o apropien de manera arbitraria o ilegal, así como impedir los actos de pillaje, violencia, destrucción o expropiación como castigo.
- XIV. **Libertad de pensamiento, conciencia, religión, opinión y expresión.**
- XV. **Derecho a buscar empleo y a participar en actividades de comercio.**
- XVI. **Derecho de asociación y participación en asuntos comunitarios.**

XVII. **Derecho a votar y ser votado y acceso a los medios de comunicación y financiamiento público.**

XVIII. **Derecho a comunicarse con el idioma que hable y a recibir información en ese mismo idioma.**

XIX. **Derechos inherentes de las víctimas.** Si durante el desplazamiento alguna persona es lesionada en alguno de sus bienes jurídicos por la perpetración de algún delito o es violado alguno de sus derechos humanos, puede exigir todos los derechos que prevé la Ley General de Víctimas, los cuales serán garantizados y se harán efectivos por las autoridades y servidores públicos competentes.

CAPÍTULO IV

Derechos y garantías de los desplazados internos después del desplazamiento

Artículo 19. Las autoridades competentes de la Federación, Estatales, Municipales y de la Ciudad de México, dentro de sus esferas de competencia están obligadas a proporcionar las condiciones y medios necesarios para que los desplazados puedan disfrutar de los siguientes derechos y libertades:

- I. **Derecho a regresar a su hogar o residencia habitual.** Este derecho debe ejercerse de manera voluntaria, bajo condiciones seguras y dignas, para lo cual se le deberá asegurar su participación en la planeación de su regreso.
- II. **Derecho a reasentarse.** El ejercicio de este derecho debe ser voluntario, e implica participar en su planeación para hacerlo efectivo en otra parte del país.
- III. **Derecho a reintegrarse.** Los que hayan decidido regresar a su hogar o residencia habitual, y los que se hayan reasentado tienen derecho a reintegrarse, para lo cual se le proporcionarán los medios indispensables para hacer efectivo este derecho y se le asegurará su participación para lograrlo.
- IV. **Derecho a asistencia humanitaria.** Durante el regreso, reasentamiento y reintegración, los desplazados tienen derecho a la asistencia humanitaria, nacional o internacional, o ambas, de manera ágil y sin obstáculos.

- V. **Derecho a la asistencia y defensoría jurídica.** Los desplazados que hayan regresado o reasentado, tienen derecho a que se les proporcione o se les siga proporcionando la asesoría y defensa jurídica para recuperar sus propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron privadas arbitraria o ilegalmente.
- VI. **Derecho a la asistencia de vivienda e indemnización.** Si por alguna razón, no es factible la recuperación de la propiedad o posesión del que regresó o se reasentó, tiene derecho a que se le asista para que tenga un lugar adecuado en donde habitar con su familia en calidad de propietario y a recibir una indemnización justa.

CAPÍTULO V Deberes del Estado

Artículo 20. Proteger, garantizar y hacer efectivos los derechos humanos. Las autoridades y servidores públicos de la Federación, de los Estados, Municipios y de la Ciudad de México, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen el deber de respetar, cumplir y garantizar los principios que rigen el desplazamiento interno, los derechos y garantías de los desplazados internos durante y después del desplazamiento, con el objetivo de hacerlos efectivos.

Artículo 21. Racional omisión de requisitos y trámites. Las autoridades y servidores públicos de la Federación, de los Estados, Municipios y de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a omitir los requisitos que establezcan las leyes que no sean razonables con la situación del desplazado, con el fin de superar sus obstáculos y necesidades para hacer efectivos sus derechos humanos y garantías de los mismos, sin violentar los principios, fines, derechos y libertades y garantías de los demás que reconoce nuestra Constitución y los Tratados Internacionales de los que México es Parte.

Artículo 22. Interacción de sistemas e instancias. Las autoridades y servidores públicos de la Federación, de los Estados, Municipios y de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, desplegaran, antes, durante y después del desplazamiento, las funciones que se requieran y que tienen conferidas en los sistemas e instancias que a continuación se enuncian para prevenir, diseñar, programar, planear y ejecutar las actividades de protección y asistencia efectivas y duraderas que permitan el disfrute y garantía de los derechos y libertades que protegen los sistemas e instancias siguientes:

- I. Sistemas nacionales:
 - a) Sistema Nacional de Seguridad Pública;
 - b) Sistema Nacional de Protección Civil;
 - c) Sistema Nacional de Desarrollo Social;
 - d) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
 - e) Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes;
 - f) Sistema Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad;
 - g) Sistema Nacional Educativo;
 - h) Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres;
 - i) Sistema Nacional de Atención a Víctimas; y
 - j) Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
- II. Consejos:
 - a) Consejo de Seguridad Nacional;
 - b) Consejo de Salubridad General;
 - c) Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación;
 - d) Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; e instituciones homólogas de los Estados
 - e) Consejo de Desarrollo Metropolitano;
 - f) Consejo de la Judicatura Federal y Locales;
 - g) Consejo Nacional de Población; y
 - h) Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- III. Comisiones:
 - a) Comisión Nacional de Derechos Humanos e instituciones homólogas de los Estados;

Desplazamiento Interno Forzoso.
■ Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno ■
en su modalidad externa e interna

- b) Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas; y
 - c) Comisión Intersecretarial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en materia de Trata de Personas.
- IV. Procuradurías:
- a) Procuraduría General de la República o Fiscalía General de la República; e Instituciones homólogas de los Estados;
 - b) Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; y
 - c) Procuraduría de Justicia Agraria.
- V. Institutos:
- a) Instituto Nacional Electoral; e
 - b) Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
- VI. Comités:
- a) Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.
- VII. Centros:
- a) Centro Nacional de Control de Energía.
- VIII. Tribunales:
- a) Tribunales del Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia, Tribunales Plenos, Colegiados y Unitarios, Juzgados de Distrito y de Amparo; y
 - b) Tribunales de los Poderes Judiciales de los Estados y de la Ciudad de México.

Artículo 23. Registro Nacional de desplazados internos. La Secretaría de Gobernación establecerá un registro de los desplazados internos a nivel nacional, en el que realizará clasificaciones de acuerdo a las causas que motiven el desplazamiento, la región o zona geográfica, pueblo o comunidad indígena de la que provengan, nombres de los desplazados, su sexo, edad, ocupación, estado civil, domicilio, propiedades y posesiones afectadas por el desplazamiento.

Artículo 24. Información reservada. La información del Registro Nacional de Desplazados tiene el carácter de reservada, por razones de seguridad de los desplazados. La información sobre las causas y zonas geográficas del despla-

miento, podrán ser utilizadas y proporcionadas para que las autoridades competentes realicen acciones tendientes a la prevención, investigación y sanción de los responsables de las causas de los desplazamientos.

CAPÍTULO VI

Responsabilidades por incumplimiento de la Ley

Artículo 25. Responsabilidades administrativas. Las autoridades y servidores públicos de la Federación, de los Estados, Municipios y Ciudad de México, serán responsables administrativamente por los actos u omisiones que impliquen incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que incurran.

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, los Congresos Locales y el Congreso de la Ciudad de México, deberán realizar las reformas necesarias en sus legislaciones respectivas, para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley General en sus ámbitos de competencia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a --- de -----de 2018.

Suscriben la presente Iniciativa los Diputados Federales a, b, c, d, e, f, g y h.

Fuentes de consulta

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR o ACNUR), disponible en: <http://www.unhcr.org/3ae68fc1c.html>

ACNUR, *Estadísticas*, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>

ACNUR O UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, disponible en <http://www.unhcr.org/4c2355229.html>

Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria (Consultada el 8 de agosto de 2016), disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Cámara de Senadores, Gaceta del Senado, disponible en: <http://www.senado.gob.mx>

Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos) E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998, Anexo.

Desplazamiento Interno Forzoso.
■ Contextos mundial, regional y nacional del fenómeno ■
en su modalidad externa e interna

- Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos), E/CN.4/2003/86/add.3 de 10 de enero de 2003, *Grupos e Individuos Específicos Éxodo en Masa y Personas Desplazadas Informe del Representante del Secretario General sobre desplazados internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos.*
- Comisión de Derechos Humanos (actualmente Consejo de Derechos Humanos) E/CN.4/2003/G/56 de 31 de marzo de 2003, *Grupos e Individuos Específicos Éxodo en Masa y Personas Desplazadas*, Anexo.
- Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA 89/9 abril 1989), *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina.*
- Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, CIREFCA/REF/94/1 de 28 de junio de 1994.
- Consejo de Derechos Humanos A/HRC/WG.6/4/MEX/2, *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del Anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos.*
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Global Overview May 2015 People internally displaced by conflict and violence*, disponible en: <http://www.internal-displacement.org/publications?Regions=Global>
- Internal Displacement Monitoring Centre, *National Instruments on Internal Displacement A Guide to their Development*, 2013, disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2013/201309-national-instruments-on-internal-displacement-thematic-en2.pdf>
- Secretaría de Gobernación, disponible en: <http://www.gob.mx/segob/articulos/conoce-los-ocho-temas-prioritarios-del-consenso-de-montevideo-sobre-poblacion-y-desarrollo-poblacionalc>
- Scudder, Thayer, *The Future of Large Dames: Dealing with Social, Environment, Institutional and Political Costs*, Reino Unido, Earthscan, 2005, p. 21, disponible en: https://books.google.com.mx/books?id=4jTxEF8X2L8C&pg=PA1&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false