



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR, SANCIONAR Y REPARAR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO, Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

El suscrito, **Senador Clemente Castañeda Hoeflich**, del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración del Senado de la República, la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el Desplazamiento Forzado Interno, y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas**.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Actualmente, a nivel mundial, la movilidad humana ha generado un desmedido aumento de la migración al interior de las propias fronteras de los Estados, desplazándose la inmensa mayoría debido a múltiples factores ajenos a su voluntad, como violencia, hambrunas, persecuciones y torturas, despojo de tierras para privilegiar megaproyectos, desastres naturales, y en general violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Los desplazamientos internos debido a dichas causales se enmarcan en lo que se conoce como Desplazamiento Forzado Interno (DFI), y sus víctimas han alcanzado actualmente cifras globales que cuestionan las políticas los Estados en materia de defensa y protección de los derechos humanos, como señaló el último informe de la Agencia de la ONU para los Refugiados:

«La población global de desplazados forzosos aumentó en 2,3 millones en 2018. A final de año, 70,8 millones de personas se vieron desplazadas debido a la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones a los derechos humanos. Como resultado, sus números globales se situaron de nuevo en una cifra récord. [...] Se estima que 13,6 millones de personas fueron desplazadas por conflictos o persecución en 2018, incluyendo 10,8

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR, SANCIONAR Y REPARAR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO, Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.



millones desplazados dentro de su país y 2,8 millones de nuevos refugiados y solicitantes de asilo.¹»

Asimismo, es preciso destacar que una gran mayoría de las personas que en el mundo son víctimas del desplazamiento forzado interno, provienen de países que por sí mismos son expulsores de migrantes, como México. Por ello, con la finalidad de proteger a las víctimas de dicho fenómeno, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó desde febrero de 1998 los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. En estos Principios los desplazados internos se definen como:

«Aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones a los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida²».

Las causas del DFI en dichos *Principios Rectores* se definieron con base al Derecho Internacional Humanitario, ya que éste clasifica diversas situaciones que conllevan a distintos niveles de violencia que se relacionan entre sí por el origen y el desarrollo de las normas de protección de los desplazados internos con el derecho internacional de los refugiados, estas causas son los conflictos armados, la violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y los proyectos de desarrollo.³

La población víctima de dicho fenómeno carece de protección física, sufre la irreparable pérdida de sus familiares, medios de subsistencia, documentos personales, patrimoniales y económicos,

¹ «Tendencias globales desplazamiento forzado en 2018», Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), 2018, <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2018.html>

² «Principios Rectores de los desplazamientos internos», Asamblea General de la ONU, 11 de febrero de 1998, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>

³ «Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México», Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (mayo, 2016), páginas 8, 9 y 10, recuperado de: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016 IE Desplazados.pdf>



además de no contar con acceso a servicios de salud, vivienda, trabajo y educación, además de que en la mayoría de los casos carecen de un acceso a los servicios mínimos que conllevan una vida digna.

La invisibilidad de este sector de la población también ha sido un factor que acrecienta la problemática, ya que el desplazamiento puede ocurrir de manera individual y silenciosa, involucrando a familias pequeñas que abandonan su lugar, teniendo como resultado la difícil detección de los casos por las autoridades locales. Pero el DFI también vulnera a comunidades enteras, generando movilizaciones masivas que destruyen el tejido social.

Vale la pena destacar que, de acuerdo a distintos estudios, aproximadamente el 80 por ciento de las víctimas de este fenómeno son del género femenino, las cuales, en un País con diez feminicidios diarios⁴, se ven expuestas a sufrir otros delitos como abuso sexual, desaparición forzada, asesinatos o secuestros.⁵ La necesidad de buscar un lugar donde se puedan refugiar de dichos actos de violencia vulnera severamente la dignidad de la ciudadanía y constituye un hecho victimizante que a su vez provoca fragmentación y desintegración de familias o comunidades, por lo que debe ser abordado por las autoridades con responsabilidad y políticas eficaces.

No podemos omitir que la situación jurídica del Desplazamiento Interno Forzado se encuentra en un limbo legal, esto debido a que las autoridades suelen minimizar los efectos de este fenómeno, ya que el miedo fundado no suele ser una causa legítima de desplazamiento forzado interno aun cuando la violencia se ha hecho presente en una comunidad.

La responsabilidad de apoyo y justicia para dichas personas recae totalmente en el Estado, esto debido a que las víctimas no cruzan las fronteras de sus países, por lo tanto, éstas no pierden ningún derecho; sin embargo, la falta de una plataforma legal e institucional y el desconocimiento de las autoridades de dicho tema, dificultan la asistencia adecuada a los ciudadanos.

⁴ « Cada dos horas y media matan a una mujer en México», *El Universal*, 29 de mayo de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/estados/cada-dos-horas-y-media-matan-una-mujer-en-mexico>

⁵ “El desplazamiento interno forzado en México visto desde la perspectiva de género”, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/325/32529943004/>



Los Principios Rectores ya han sido reconocidos por la mayoría de los miembros de la Asamblea General de la ONU como el marco normativo internacional más importante para la protección de los desplazados internos. Países como Colombia y Perú, en América Latina, Uganda en África, así como organismos regionales como la Unión Africana, ya han incorporado a sus legislaciones internas o estatutos dichos Principios.

II. El sistema regional de protección de los derechos humanos ha establecido jurisprudencia en materia de desplazamiento interno, permitiendo proponer una serie de criterios relativos a la conceptualización del fenómeno, así como a las obligaciones del Estado en la materia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el tema de DFI por motivos de violencia. Existen dos casos que se consideran emblemáticos en el tema, que son la “Masacre de Mapiripán” y las “Masacres de Ituango”, los dos contra Colombia. Además de estos casos, ese tribunal ha condenado a diversos Estados por omitir cumplir con su obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de las personas víctimas del DFI como son Suriname, Guatemala, el Salvador y Paraguay.

EL Tribunal Interamericano ha señalado que la situación de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran las personas desplazadas puede ser entendida como una condición *de facto* de desprotección, considerando que la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas resulta del hecho que se encuentran bajo la jurisdicción de su propio Estado, el cual no ha tomado las medidas suficientes para impedir o evitar la situación de abandono que llevó a las personas a tener que desplazarse.

Con respecto a las obligaciones del Estado en materia de DFI, la CoIDH ha establecido que los Estados deben proteger los derechos de las personas desplazadas, lo que implica no sólo el deber de adoptar medidas de prevención y garantía del derecho de libre circulación, sino también de realizar una investigación efectiva de la violación a estos derechos y proveer las condiciones necesarias para un retorno digno y seguro a su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento



voluntario en otra parte del país, debiéndose garantizar su participación plena en la planificación y gestión de su regreso.⁶

III. El desplazamiento forzado interno llegó a México en la década de los años setenta, los principales motivos fueron la intolerancia religiosa, los conflictos comunales, así como disputas por tierras y recursos naturales. Aunado a esto, en los años noventa la creciente ola de inseguridad y conflictos armados en los que intervinieron el ejército mexicano y las policías locales, generaron el desplazamiento de miles de personas. Ejemplo de ello fue el conflicto Zapatista de 1994 en Chiapas, que originó un desplazamiento sin precedentes en el país.

Entre los años 2006 y 2018 se agravó el DFI en nuestro país debido a la lucha del Estado contra los carteles de las drogas, basada en una política de enfrentamiento abierto y mediante el uso de operativos en los que aún participan las diversas corporaciones de la Fuerza Armada Permanente y las instituciones de seguridad pública federal y locales. A su vez, la disputa por las rutas de distribución de drogas entre los cárteles, intensificó la violencia en nuestro país y acarrió delitos como la extorsión, el cobro de cuotas de piso, secuestros, desapariciones, reclutamiento forzado y homicidios.⁷

En la actualidad un evidente ejemplo del DFI en nuestro país es el reciente y sonado caso de familias desplazadas de las siete comunidades de la Sierra Gorda de Badiraguato ante el temor de ser víctimas del fuego cruzado en los enfrentamientos entre distintos grupos criminales. Las autoridades municipales competentes declararon que hay 200 familias que han huido en busca de refugio en la cabecera municipal y en la ciudad de Guamúchil y las primeras 150 familias declararon que las autoridades habían recibido un mensaje de alguno de esos grupos rivales notificando que si había un enfrentamiento afectaría a civiles; como consecuencia de dichos

⁶ “Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (mayo, 2016), páginas 19 a 24, recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf

⁷ “Desplazamiento Forzado Interno en México”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., páginas 3 y 4, (diciembre, 2014), recuperado de: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>



actos, la ausencia de profesores por temor a ser víctimas ha generado la suspensión de clases como es el caso en Arroyo Seco, La Palma y la Tuna.⁸

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el 18 de agosto del 2014 en su informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México”, en el cual, describe a México como un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, y a su vez aborda la movilidad humana a nivel interno subrayando que el contexto de violencia generalizada en diversas zonas de México, ha sido el causante del desplazamiento forzado de miles de personas en los últimos años, y denuncia la tendencia de las autoridades a minimizar el fenómeno asumiéndolo como “una incómoda consecuencia de la situación de violencia”.⁹

El Estado señaló a la CIDH que ha implementado medidas de atención a las víctimas del DFI, considerando a este sector de la ciudadanía dentro de su Programa de Prevención de Violencia, confirmando la necesidad de garantizar el derecho básico de vivienda en forma prioritaria a la infancia, sin embargo, no aportó datos específicos a la Comisión acerca de las acciones y medidas concretas a ser tomadas en garantía de sus derechos.

Durante la visita de la CIDH, ésta recibió información de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), que evidenció que entre 2009 y 2015, en 14 de los 32 estados, han tenido lugar 141 eventos de desplazamiento masivo de 10 o más familias. Este desplazamiento se concentró en Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz, las entidades con más casos identificados fueron Guerrero con 29, Michoacán y Oaxaca 20,

⁸ “Huyen 150 familias de Badiraguato, Sinaloa: alcalde”, Milenio (17 de junio de 2016), recuperado de: http://www.milenio.com/policia/Mama_Chapo-Badiraguato_Sinaloa-familias_desplazadas_Sinaloa-Chapo_Guzman_0_757724389.html

“Suman 200 familias desplazadas en Badiraguato”, Pulso, Diario San Luis, (20 de junio de 2016), recuperado de: <http://pulsoslp.com.mx/2016/06/20/suman-200-familias-desplazadas-en-badiraguato/>

⁹ “Desplazamiento Forzado Interno en México”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., página 6, (diciembre, 2014), recuperado de: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>



Sinaloa con 17 y Tamaulipas y Chiapas con 14. La CMDPDH ha logrado registrar 5908 nuevos desplazados a octubre de 2015.

La Comisión también fue informada sobre el Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (PAID) de la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuyo objetivo es: “sumar esfuerzos con instancias federales, estatales y municipales a efecto de contribuir a la reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población indígena desplazada por actos de violencia, conflictos armados, violación de derechos humanos, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica con pleno respeto a su diversidad cultural”.

Los lineamientos del Proyecto apuntan a la carencia de una legislación específica que reconozca y caracterice a la población desplazada por violencia en México, a la vez que reconoce la existencia de una población indígena desplazada como consecuencia de la violencia generada por conflictos armados, problemas de intolerancia religiosa, política o cultural en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Jalisco e Hidalgo.¹⁰

En el año 2015, la misma CIDH señaló que el desplazamiento forzado interno ha sido relacionado primordialmente con la violencia que generan los grupos del crimen organizado, pero destacando también los megaproyectos de desarrollo como causantes de este fenómeno. En este sentido, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez publicó en el año 2010 un estudio donde se señala a los proyectos de las 70 hidroeléctricas que se están desarrollando en el país como los causantes de la migración de más de 170 mil personas.¹¹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe titulado «Situación de los Derechos Humanos en México», de diciembre de 2015, emitió las siguientes recomendaciones al Estado Mexicano en materia de desplazamiento forzado interno:

¹⁰ “Situación de los Derechos Humanos en México”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), (31 de diciembre de 2015), páginas 137 a 140, recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

¹¹ Quetzalcoatl g. Fontanot. (2012). Mega proyectos, Violaciones a Derechos Humanos y Daños Ambientales. 2015, de Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez Sitio web: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/NaturalResource/Centro_de_DDHH_S.pdf

1. *Creación de una Ley sobre Desplazamiento Interno que incorpore los Principios Rectores del Desplazamiento Interno dentro de su ordenamiento jurídico, y cuente a nivel federal con una institución o punto focal que sea responsable de proteger a las y los desplazados internos.*
2. *La Comisión Interamericana estima importante señalar que, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los Estados tienen cuatro obligaciones principales: (i) la obligación de prevenir el desplazamiento; (ii) la obligación de proteger a los desplazados durante el desplazamiento; (iii) la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y (iv) la obligación de facilitar el retorno, reasentamiento y reubicación de los desplazados.*
3. *Que, en México, el Estado lleve a cabo un análisis a nivel nacional que permita caracterizar el desplazamiento interno forzado y adoptar las medidas que sean necesarias para dar respuesta efectiva a este fenómeno.¹²*

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a través del informe «Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México» emitió diversas recomendaciones a múltiples instancias gubernamentales de nuestro país. Al Congreso de la Unión recomendó: “Reformar la Ley General de Víctimas con el fin de eliminar las restricciones que tienen las víctimas del DFI para ser reconocidas como tales por parte de órganos del Estado, accediendo a los beneficios que la Ley prevé para la protección y reparación del daño; emitir la Ley General de Desplazamiento Forzado Interno; reformar la Ley General de Población para reconocer a la población en situación de DFI y otorgar facultades, competencias, obligaciones al CONAPO para realizar diagnósticos, registros y otras acciones vinculadas con la detección de este sector.”¹³

A pesar de la existencia de estos datos, el estudio del DFI en México enfrenta ciertas limitaciones por la ausencia de información oficial y fidedigna. Los datos reflejados en el primer “Informe

¹² “Situación de derechos humanos en México”, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, (31 de diciembre de 2015), páginas 140 y 141. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

¹³ “Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (mayo, 2016), página 194 a199, recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf



Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México” de la CNDH publicado en 2016, se sustentan en diversas acciones que permitieron corroborar la existencia de víctimas del DFI a través de testimonios en diferentes estados y municipios. Los resultados de dicho estudio confirman que este problema se ha intensificado por la violencia en diversas regiones del país, vinculado directamente al combate al crimen organizado. En este sentido, se señala que la mayoría de las víctimas de esta problemática son personas que huyen de la presencia criminal en sus lugares de residencia, de extorsiones, conflictos internos permanentes, operaciones militares y proyectos de infraestructura en desarrollo.¹⁴ En el informe de la CNDH señala al Estado de Tamaulipas como la entidad que tiene el mayor número de víctimas, contando con 20,000 desplazados, seguido del Estado de Guerrero con 2,165 casos, Chihuahua con 2,008 desplazados, Veracruz con 1,131 casos, Sinaloa con 1,065, Michoacán con 728 casos, Durango con 430, Oaxaca con 250 y Chiapas con 128.¹⁵ A su vez el Centro de Monitoreo de Desplazados (IDMC, por sus siglas en inglés) estimó que para finales de 2014 había aproximadamente 281,400 desplazados internos en México.

Finalmente, el 11 de abril del presente año, fue presentado el libro «La violencia como causa de desplazamiento interno forzado», elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y presentado ante la Secretaría de Gobernación.¹⁶ El estudio señala que el número de desplazados internos por razones de violencia en nuestro País ascendió a 1 millón 100 mil personas tan sólo en 2017, con hasta 315 mil hogares afectados¹⁷. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) celebró dicho estudio:

¹⁴ “Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (mayo, 2016), páginas 149 a 154, recuperado de:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf

¹⁵ “Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (mayo, 2016), página 138, recuperado de:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf

¹⁶ «Presentación del libro: “La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México”.», CONAPO, 10 de abril de 2019, <https://www.gob.mx/conapo/articulos/presentacion-del-libro-la-violencia-como-causa-de-desplazamiento-interno-forzado-aproximaciones-a-su-analisis-en-mexico-196848?idiom=es>

¹⁷ «Calculan más de un millón de desplazados», *Reforma*, 12 de abril de 2019, <https://refor.ma/cag6d7>



«El pasado 11 de abril, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) presentaron el libro “La violencia como causa de Desplazamiento Interno Forzado. Aproximaciones a su análisis en México”, cuyo contenido ofrece un estudio cuantitativo y cualitativo del fenómeno con base en el análisis de diversos instrumentos estadísticos oficiales disponibles, así como en entrevistas a profundidad individuales y colectivas.

Con relación a la cuantificación del desplazamiento interno forzado en México, el CONAPO determinó, en su libro, que la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) es el instrumento estadístico disponible actualmente que genera información con mayor precisión sobre los desplazamientos generados por la violencia. De acuerdo con los datos de la ENVIPE 2018, se estima que 1,133,041 personas cambiaron de domicilio para protegerse de la delincuencia entre 2017 y 2018. En las ediciones anteriores, la cifra anual varió entre 915,893 y 1,552,260 personas.¹⁸»

IV. México no cuenta aún con la estructura legal e institucional necesaria para enfrentar el problema del DFI. Sin embargo, hay algunas expresiones políticas públicas y legislaciones locales en las que se reconoce el fenómeno.

En el año 2006, se crea dentro de la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Proyecto para la atención a Indígenas Desplazados con el objetivo de «Sumar esfuerzos con instancias federales, estatales y municipales a efecto de contribuir a la reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población indígena desplazada por actos de violencia, conflictos armados, violación de derechos humanos, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica con pleno respeto a su diversidad cultural». Los lineamientos específicos del Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados, publicados en el Diario Oficial el 15 de junio del 2006, reconocen que, al no existir una legislación específica que reconozca y caracterice a la población desplazada por violencia en México, siendo necesario: Recurrir a los instrumentos

¹⁸ «CMDPDH celebra estudio de SEGOB y CONAPO sobre desplazamiento interno forzado y hace un llamado para que se elaboren instrumentos especializados.», CMDPDH, 17 de abril de 2019, <http://cmdpdh.org/2019/04/cmdpdh-celebra-estudio-de-segob-y-conapo-sobre-desplazamiento-interno-forzado-y-hace-un-llamado-para-que-se-elaboren-instrumentos-especializados/>



internacionales en la materia, reconocidos y suscritos por México, específicamente a los Principios Rectores para Desplazamientos Internos, de las Naciones Unidas¹⁹.

El 22 de febrero del 2012 entró en vigor la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, la cual integra los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno Forzado, y retoman su definición: “Se considera como desplazados internos a las personas o grupos de personas asentadas en el Estado de Chiapas que se han visto forzadas u obligadas a abandonar, escapar o huir 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 los límites territoriales del Estado”.

También establece la necesidad de crear un Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, así como un Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno. Sin embargo, aún no se ha publicado el reglamento de dicha ley que permitirá delinear políticas y programas de gobierno, establecer las instituciones encargadas de las mismas, así como de ejercer el presupuesto correspondiente.

Asimismo, el 22 de julio de 2014 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero la Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de Guerrero en donde se define a los desplazados internos como: “Personas o grupos de personas asentadas en el estado de Guerrero que se han visto forzadas u obligadas a abandonar, escapar o huir 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 los límites territoriales del estado”.

Cabe mencionar que de acuerdo al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado mexicano se encuentra obligado en reconocer de manera urgente el DFI, a establecer los mecanismos necesarios para la satisfacción y que, en ejercicio de los

¹⁹ <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1998-53-ADD-2.html>



derechos por las personas, deben ampliarse constantemente y de forma permanente las legislaciones que salvaguarden los derechos humanos, por ello, el principio de progresividad se ha vinculado de manera más estrecha a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Por esta razón, el Estado mexicano es quien tiene la obligación de establecer las medidas necesarias para que puedan ser respetados los derechos humanos, si no, además la de no poder dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados. En suma, “el principio de progresividad, se sintetiza en aquél que concreta las exigencias de los seres humanos, de acuerdo a cada momento histórico, satisfaciendo las necesidades personales y colectivas.”²⁰

Lo anterior obedece a establecer normas y mecanismos que puedan salvaguardar los derechos primigenios de las personas, asimismo el artículo primero refiere el principio *pro-homine* o principio *pro-persona*, que significa que la cláusula de interpretación deberá ser siempre a favor de la persona y la garantía de sus derechos humanos, ya sea en forma individual o colectiva y servir para dar cumplimiento a todos los derechos constitucionales reconocidos, así como en los tratados internacionales que así lo dispongan,²¹ por ello, debe de existir en la actualidad una norma que garantice la protección de las personas que sufren en la actualidad del DFI.

A pesar de la grave presencia y las consecuencias de este fenómeno, que constituye una grave violación a los derechos humanos, nuestro país no cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para diagnosticar la problemática, ni tampoco para hacerle frente desde una perspectiva integral, basada en el respeto a la integridad y los derechos de las personas, la reparación del daño y la no repetición de los hechos victimizantes.

Los esfuerzos realizados por diversas instancias, así como por la CNDH para atender este fenómeno, representan un avance significativo, sin embargo, se requiere de una política de Estado integral que sea capaz de atender las causas de este problema, enfrentar sus consecuencias y brindar atención integral a las víctimas.

²⁰ Luzon, Diego Peña, “*Derecho Penal*”, Editorial Universitas, Madrid año 2008.

²¹ Ruiz Miguel, “*El Control de Convencionalidad Principio Pro Homine*” Editorial Porrúa, México año 2015.



Para que existan soluciones reales ante el DFI, éstas deben incluir la restitución o compensación de bienes y derechos afectados, así como el acceso, en igualdad de condiciones, a derechos económicos y sociales que permitan llevar a cabo una forma sostenible de vida. A su vez, implica identificar a los agresores, detenerlos, procesarlos, sentenciarlos y ejecutar las sanciones correspondientes. Tampoco se debe omitir la asistencia psicológica, médica y/o asistencial de las víctimas de DFI y la necesidad de reparación del daño por la afectación sufrida al tener que abandonar sus arraigos familiares, culturales y su sentido de pertenencia a una comunidad y, en términos generales, abandonar de manera forzada su proyecto de vida.

V. Aunado a todo lo anterior, según un reciente y exhaustivo informe de la ONU, la humanidad está alterando de forma tan dramática el medio ambiente global, que se puede decir que hasta un millón de especies vegetales y animales se encuentran actualmente en peligro de extinción.²² El informe de más de mil quinientas páginas y elaborado por cientos de expertos internacionales, concluye que la destrucción de la naturaleza se produce a un ritmo nunca antes visto, y aunque establece que esta tendencia se puede detener, para lograrlo se requiere un «cambio transformador» en la forma en que la humanidad se relaciona con el medioambiente.²³

Desde 1970, la población mundial se ha duplicado, mientras que la economía planetaria se ha cuadruplicado; además, desde 1992 las áreas urbanas también se han duplicado, lo que ha traído como consecuencia que los bosques se hayan talado a una velocidad peligrosa: entre 1980 y el año 2000 se perdieron 100 millones de hectáreas de bosque tropical, además de que alrededor de un 25 por ciento de las especies animales y vegetales están ahora amenazadas.²⁴ Como señaló Kate Brauman, académica de la Universidad de Minnesota, autora y coordinadora del informe:

²² «La civilización acelera la extinción de más de un millón de especies y altera el mundo a un ritmo “sin precedentes”», *The New York Times*, 6 de mayo de 2019, https://www.nytimes.com/es/2019/05/06/civilizacion-extincion-reporte-onu/amp/?_twitter_impression=true

²³ «Un millón de especies amenazadas de extinción: afirma ONU», *El Universal*, 6 de mayo de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/ciencia-y-salud/un-millon-de-especies-amenazadas-de-extincion-afirma-onu>

²⁴ *Ídem*.



«Hemos documentado una disminución sin precedentes en la biodiversidad y en la naturaleza, esto es completamente diferente a todo lo que hemos visto en la historia humana en términos de la tasa de disminución y la magnitud de la amenaza.»²⁵

A lo anterior debemos añadir que nuestro país es uno de los principales productores de energías fósiles del mundo, cuyo consumo ha contribuido de manera dramática al calentamiento global, por lo que se debería esperar de México un compromiso claro y contundente en la lucha mundial contra el cambio climático. Aunado a ello, México está llamado a ser un líder regional en el combate al cambio climático, por su posición geográfica y su situación como un país megadiverso.

Sin embargo, los indicadores sobre nuestro país resultan desalentadores a mediano y largo plazo, ya que según la FAO, México perdió entre 2001 y 2017 un total de 3.2 millones de hectáreas de bosques, lo que representa un 6% del territorio forestal nacional, y estimó además que en ese período se perdieron 174 mil 450 hectáreas de bosque anualmente, es decir, un 0.45% de su masa forestal cada año²⁶. A esto debemos añadir la severa contaminación atmosférica en las principales zonas metropolitanas del País, pues en la Ciudad de México, actualmente sólo un 20% de los días se consideran limpios a lo largo del año, y ello ha ocurrido al menos desde 2016. En efecto, de 2016 a 2019 se habían acumulado 20 contingencias ambientales, y en el mismo lapso, 981 de mil 228 días fueron de mala calidad del aire, es decir, el 80%. Además, un mes entero, 30 días espaciados a lo largo de los tres años, fueron de muy mala calidad del aire²⁷. Por otro lado, la Zona Metropolitana de Guadalajara padece desde 2008 índices de contaminación medioambiental que llevan a que un 40% de los días sean dañinos para la salud de la población, al registrarse más de 100 puntos IMECA. En tal sentido, durante el último sexenio aumentaron diez veces los episodios con mala calidad del aire, en 2013 hubo ocho y en 2018 fueron 84. Este año 2019 se han registrado 11 precontingencias²⁸. Asimismo, la Ciudad de Monterrey resultó en

²⁵ *Ídem.*

²⁶ «México y el preocupante retroceso del bosque», *Forbes*, 5 de septiembre de 2018, <https://www.forbes.com.mx/mexico-y-el-preocupante-retroceso-del-bosque/>

²⁷ «Este año el Valle de México solo ha tenido 9 días limpios; así se ha actuado ante la contaminación», *Animal Político*, 16 de mayo de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/05/contaminacion-contingencia-cdmx-dias-limpios-recuento/>

²⁸ «La ZMG, con mala calidad del aire 4 de cada 10 días», *El Informador*, 29 de enero de 2019, <https://www.informador.mx/jalisco/La-ZMG-con-mala-calidad-del-aire-4-de-cada-10-dias-20190129-0035.html>



2016 la ciudad más contaminada de México en el ranking de la OMS²⁹, y transcurrido el primer semestre de 2019 la calidad de su aire fue de regular a malo, de acuerdo al Sistema Integral de Monitoreo Ambiental, que señaló que durante las primeras 26 semanas del año los reportes indicaron en un 55.8% de los casos una calidad regular, mientras que en un 37.02% la calidad fue mala, con lo que más del 90% de los reportes establecieron una calidad del aire de regular a mala.

En total, México emitió 683 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente en 2015, lo que representó un incremento de 54 por ciento con respecto a las emisiones de 1990, de acuerdo con datos de la actualización del Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero (INEGyCEI). Del total de estas emisiones, 64 por ciento correspondieron al consumo de combustibles fósiles; además, el INEGI reveló que los costos totales por agotamiento y degradación ambiental ascendieron a los 947 mil 662 millones de pesos durante 2017.

Finalmente, la Organización Mundial de la Salud (OMS) informó que en nuestro País mueren cada año un promedio de 25 mil personas debido a la contaminación ambiental, como señaló Marcelo Korc, asesor regional de las Américas sobre Calidad del Aire de la OMS:

«Cada año mueren en México entre 18 mil 600 y 30 mil 700 personas por enfermedades relacionadas a la contaminación ambiental, es decir, un promedio de 25 mil muertes anuales.»³⁰

Por otro lado, según un informe de la Comisión de Residuos Electrónicos de la Oficina Internacional de Reciclaje (BIR, por sus siglas en inglés), para el año 2021 se generarán 53.9 millones de toneladas de residuos de aparatos electrónicos, lo que comparado con los 41.2 millones de 2016, supondrá un incremento del 30%³¹. Además, la ONU estima que sólo 20% de

²⁹ «Ciudadanos no pueden interrogar al Bronco, dice gobierno de NL al negar información ambiental», *Animal Político*, 10 de julio de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/07/bronco-nl-gobierno-negativa-informacion-ambiental/>

³⁰ «Alertan por calidad del aire en México», *Reforma*, 02 de mayo de 2018, <https://refor.ma/Kt-cafYeN>

³¹ «Basura electrónica global, en aumento», *El Universal*, 01 de junio de 2018, <https://bit.ly/2LoU0kH>



dichos residuos son reciclados, y que para 2050 podrían generarse hasta 120 millones de toneladas de chatarra electrónica³².

Al respecto debemos añadir que Philip Alston, Relator Especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, señaló el pasado 25 de junio que la humanidad se enfrenta a un *apartheid climático*, consistente en que los más ricos pagan para mitigar los efectos del cambio climático, mientras se condena a los más pobres a padecer sus consecuencias: «Enfrentamos el riesgo de un 'apartheid climático', en el que los más ricos pagan para escapar del calor, el hambre y los conflictos, mientras que se deja sufrir al resto del mundo.³³»

Lo anterior significa que las personas que actualmente padecen de desplazamiento forzado alrededor del mundo son en muchas ocasiones víctimas directas de ese *apartheid climático*, que no puede ya considerarse meramente como una catástrofe ambiental, sino como un desastre con connotaciones antropogénicas, es decir, generado por el ser humano y por tanto evitable por el mismo.

Por ello, la presente iniciativa contempla incluir a las personas víctimas de desastres naturales, en el entendido de que México debe colocarse a la vanguardia internacional en la protección de las víctimas del *apartheid climático*, al padecer nuestro país algunos de los más adversos efectos de la ausencia de una política global en materia de emisiones contaminantes.

VI. Todo este panorama aquí documentado, que va desde el clima de violencia generalizado en diversas zonas del país, hasta los efectos potenciales del cambio climático, obligan a México a legislar con visión de futuro en materia de desplazamiento forzado interno, desde una perspectiva de protección de los derechos humanos, dignificación de las víctimas y salvaguarda de su vida e integridad.

Movimiento Ciudadano está a favor de que en México se legisle, se homologue y se actualicen las normas de acuerdo los principios rectores de los derechos humanos conforme a lo que

³² «La basura electrónica en 4 gráficos: cómo el mundo desperdicia US\$62.500 millones cada año», *BBC Mundo*, 29 de enero de 2019, <https://bbc.in/2RYmDsm>

³³ « UN expert condemns failure to address impact of climate change on poverty», United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 25 de junio de 2019, <https://bit.ly/2x9IK2r>



establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia de desplazamiento forzado interno, con la finalidad del lograr un irrestricto respeto a los derechos humanos, iniciando con la expedición de una legislación general que sienta las bases de una política de Estado capaz de prevenir y enfrentar este fenómeno que va en crecimiento.

Es por ello que la presente Ley General recoge las recomendaciones de los organismos internacionales y nacionales de derechos humanos, y en tal sentido, entre otras cosas, plantea lo siguiente:

- Establece los derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado interno y garantizar la protección de su integridad.
- Establece la distribución de competencias entre órdenes de gobierno en materia de desplazamiento forzado interno.
- Establece las medidas de protección de las personas desplazadas, así como las medidas para su regreso, reasentamiento y reintegración.
- Delinea las medidas de reparación integral y las políticas de soluciones duraderas para poner fin al ciclo de desplazamiento forzado interno.
- Crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos presentar ante esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

Que expide la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el Desplazamiento Forzado Interno y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

ARTÍCULO PRIMERO. Se expide la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el Desplazamiento Forzado Interno, para quedar como sigue:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR, SANCIONAR Y REPARAR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO, Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.



Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el Desplazamiento Forzado Interno

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto reconocer a las víctimas de desplazamiento forzado interno, salvaguardar sus derechos y proteger su integridad, así mismo establecer las bases para alcanzar soluciones duraderas que permitan al Estado mexicano evitar ciclos de desplazamiento forzado interno.

Artículo 2. La presente Ley persigue los siguientes objetivos:

- I.** Establecer los derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado interno y garantizar la protección de su integridad;
- II.** Establecer la distribución de competencias entre órdenes de gobierno en materia de desplazamiento forzado interno;
- III.** Establecer las medidas de protección de las personas desplazadas, así como las medidas para su regreso, reasentamiento y reintegración;
- IV.** Delinear las medidas de reparación integral y las políticas de soluciones duraderas para poner fin al ciclo de desplazamiento forzado interno; y
- IV.** Crear el Sistema Nacional de Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno.

Artículo 3. La aplicación de la presente Ley corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, quienes en todo momento deberán respetar y promover los derechos humanos



establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

Artículo 4. El desplazamiento forzado interno se presenta cuando personas o grupos de personas se ven forzadas u obligadas a escapar, huir o abandonar su lugar de residencia habitual, sin salir del territorio nacional, para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones a sus derechos humanos, de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, o de decisiones arbitrarias por parte de un autoridad que no estén justificadas por un interés público.

Artículo 5. Toda persona tiene derecho a la protección contra desplazamientos forzados o arbitrarios por lo que se prohíben los desplazamientos basados en prácticas de discriminación étnica, religiosa o racial; en situaciones de violencia provocadas por la presencia de grupos armados civiles o militares; en decisiones arbitrarias de las autoridades, particularmente en los casos de proyectos de desarrollo de infraestructura que no estén justificados por un interés público superior; en medidas de castigo colectivo, o en casos de desastres, a menos de que la seguridad, la salud y la integridad de las personas afectadas requiera su evacuación.

Artículo 6. Las disposiciones de la presente Ley serán interpretadas, implementadas y evaluadas conforme a los siguientes principios:

I. Debida diligencia: entendida como el deber de las autoridades de hacer todo lo posible, conforme a sus atribuciones, para proteger la seguridad de las personas, evitando de manera preventiva que se generen condiciones que guíen a una situación de desplazamiento forzado interno. Del mismo modo este principio debe guiar las actuaciones de las autoridades durante las etapas de desplazamiento, regreso, reasentamiento y reintegración de las personas desplazadas, así como en la aplicación de medidas de asistencia y reparación integral;

II. Dignidad humana: es un valor, principio y derecho fundamental que es la base y condición de todos los demás derechos, por lo que asume que las personas son titulares y sujetos de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte de las autoridades o de los particulares. Lo anterior implica que en todo momento se garantizará la integridad física, psicológica y moral de las personas;



III. Enfoque diferencial: en la aplicación de la presente Ley, las autoridades está obligadas a tomar en cuenta la existencia de grupos de población con características particulares o en situación de vulnerabilidad en razón de su origen étnico o nacional, de su condición social, económica, histórica o cultural, de su lengua, religión, edad, género o identidad sexual, de su condición de discapacidad o de cualquier otra circunstancia diferenciadora que requiera una atención especializada;

IV. Enfoque transformador: las autoridades realizarán los esfuerzos necesarios encaminados a que las disposiciones contenidas en la presente Ley y las acciones que realicen en el ámbito de sus competencias, contribuyan de manera sustantiva a la consolidación de soluciones duraderas que permitan la eliminación de los esquemas, situaciones y causas que dan origen al desplazamiento forzado interno;

V. Gratuidad: todas las acciones, procedimientos o medidas que se apliquen con objeto de esta Ley no tienen ningún costo para las personas;

VI. Igualdad y no discriminación: para garantizar el acceso a los derechos que se refiere esta Ley, las acciones que realicen las autoridades deben ser conducidas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia. Toda garantía o mecanismo especial deberá fundarse en razones de enfoque diferencial;

VII. Máxima protección: todas las personas tienen derecho a la protección contra desplazamientos forzados o arbitrarios que les alejen de su hogar o lugar de residencia habitual, por lo que las autoridades tienen la obligación de adoptar y aplicar medidas que prevengan la ocurrencia de desplazamientos forzados, y que proporcionen la protección más amplia para garantizar la seguridad, el bienestar físico y psicológico, y la integridad e intimidad de las personas cuando ocurran;

VIII. No victimización: las autoridades están obligadas a aplicar las disposiciones contenidas en la presente Ley de tal manera que eviten que las personas desplazadas sean revictimizadas en cualquier forma. Tampoco podrán exigir la aplicación de mecanismos o procedimientos que



agraven su condición de víctima ni establecer requisitos que obstaculicen o impidan el ejercicio de sus derechos o la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos;

IX. Perspectiva de género: las acciones, procedimientos o medidas que se apliquen con objeto de esta Ley deberán ejecutarse con un enfoque libre de estereotipos y de cualquier otra forma de discriminación por cuestiones de género;

X. Reintegración: las autoridades tienen la obligación y la responsabilidad de generar condiciones y ofrecer medios para el regreso voluntario, seguro y digno de las personas desplazadas a su hogar o lugar de residencia habitual, o bien, para el reasentamiento voluntario en otra parte del territorio nacional. En todo momento, se deberá facilitar la reintegración de las personas garantizando el respeto pleno a sus derechos; y

XI. Verdad: las personas víctimas de desplazamiento forzado tienen el derecho a conocer la verdad y recibir información sobre los hechos constitutivos que los llevaron a esta condición, así como a conocer el paradero de sus familiares.

Artículo 7. En todo lo no previsto en esta Ley, son aplicables supletoriamente, las disposiciones establecidas en la Ley General de Víctimas.

Capítulo II

De los derechos de las personas desplazadas

Artículo 8. Todas las personas tienen derecho a la protección contra cualquier tipo de desplazamiento forzado o arbitrario conforme a los principios establecidos en la presente Ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

Las personas que sean víctimas de desplazamiento forzado interno, gozarán de derechos para la protección de su integridad durante el desplazamiento, podrán tener acceso a la asistencia humanitaria y tienen derecho al regreso voluntario a su lugar de residencia habitual o reasentamiento en otra parte del territorio nacional y a la reintegración plena en la comunidad.



Sección Primera

Derechos durante el desplazamiento

Artículo 9. En los casos en que se genere una situación de desplazamiento forzado interno, las víctimas gozarán de la máxima protección a sus derechos humanos, en particular del derecho a la vida y a la dignidad. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno tienen la responsabilidad de garantizar los derechos de las personas desplazadas conforme a la presente Ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales.

Artículo 10. Las personas desplazadas gozarán en todo momento de su derecho a la personalidad jurídica, por lo que las autoridades están obligadas a realizar los trámites necesarios para otorgar o restituir la documentación personal de las personas desplazadas.

Artículo 11. Las personas desplazadas en ningún momento podrán ser detenidas o encarceladas arbitrariamente, tampoco podrán ser recluidas en campamentos, a menos de que existan condiciones extraordinarias que lo ameriten y que sean acreditadas. En cualquier caso, las personas desplazadas serán protegidas de cualquier tipo de práctica discriminatoria o medidas de aislamiento producto de su condición de desplazado.

Artículo 12. Las personas desplazadas en todo momento gozarán del derecho a la libertad de tránsito, y podrán buscar un nuevo lugar de residencia dentro o fuera del país, así como solicitar asilo y protección.

Artículo 13. Las personas desplazadas tienen derecho a que se respete su vida familiar, por lo que las autoridades garantizarán que los integrantes de familias desplazadas permanezcan juntos si esa es su voluntad. Las autoridades deberán tomar medidas para acelerar la reunificación familiar en casos de separación. Las personas desplazadas tienen derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares en casos de desaparición.

Artículo 14. Las personas desplazadas tienen derecho a la protección de su propiedad y sus bienes, por lo que durante una situación de desplazamiento forzado interno las autoridades están obligadas a salvaguardar las mismas contra cualquier acto ilegal en su contra.



Sección Segunda

Derecho a la asistencia humanitaria

Artículo 15. Las personas desplazadas tienen derecho a recibir la asistencia humanitaria que brinden las autoridades del Estado mexicano u otras instancias de la sociedad civil o de organismos nacionales o internacionales.

En todos los casos que se presente una situación de desplazamiento forzado interno, es obligación de las autoridades brindar asistencia humanitaria a las personas desplazadas bajo los principios establecidos en la presente Ley.

Artículo 16. Las autoridades deberán facilitar el tránsito de la asistencia humanitaria que ofrezcan los organismos nacionales o internacionales, y permitir a las personas que la ofrecen un rápido acceso, sin obstáculos y seguro hacia los lugares donde se encuentren las personas desplazadas.

El Estado mexicano apoyará a los organismos no gubernamentales, la sociedad civil organizada y el sector privado que presten atención humanitaria en pro de los Desplazados Internos.

Sección Tercera

Derecho al regreso, reasentamiento y reintegración

Artículo 17. Las personas desplazadas tienen derecho al regreso voluntario a su lugar de residencia habitual o al reasentamiento voluntario en otra parte del país. Las personas desplazadas en ningún caso podrán ser obligadas a un regreso forzado o al reasentamiento en un lugar donde peligre su vida, seguridad, integridad o salud.

Artículo 18. Las personas desplazadas que regresen a su lugar de origen o que sean reasentadas en otra parte del país contarán con las siguientes garantías:

I. Respeto a su derecho a participar de manera plena y en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de su comunidad;



- II. Restablecimiento de la vida y unidad familiar;
- III. Acceso a todos los servicios públicos, sin discriminación alguna;
- IV. Mantener su personalidad jurídica y contar con facilidades para obtener o restituir su documentación personal; y
- V. Facilidades para recuperar sus propiedades y sus bienes.

Capítulo III **De las medidas de reparación integral y de las soluciones duraderas**

Artículo 19. Las personas desplazadas tienen derecho a gozar de todas las medidas de reparación integral, incluyendo las de restitución, satisfacción y no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica en los términos de la presente Ley y la Ley General de Víctimas.

Artículo 20. Las autoridades deberán adoptar todas las medidas para devolver a las personas desplazadas a la situación anterior que las llevó a esa condición y facilitarán el acceso a medios que les permitan hacer frente a los efectos sufridos. En tal sentido, las personas desplazadas, gozarán de las siguientes medidas de restitución:

- I. Restablecimiento de los derechos jurídicos;
- II. Restablecimiento de la identidad;
- III. Restablecimiento de la vida y unidad familiar;
- IV. Restablecimiento de la ciudadanía y de los derechos políticos;
- V. Regreso digno y seguro al lugar de residencia o reasentamiento en otro lugar del país;



VI. Devolución de todos los bienes o valores de su propiedad. Las personas desplazadas que regresen a su lugar de origen o que sean reasentadas en otra parte del país y no pudieran recuperar sus propiedades o sus bienes, gozarán de una indemnización;

VII. Reintegración en el empleo; y

VIII. Las demás que determinen la legislación aplicable y las autoridades competentes.

Artículo 21. Las personas desplazadas tienen derecho a las medidas de satisfacción que permitan reconocer y restablecer su dignidad. Entre las medidas de satisfacción que gozarán las personas desplazadas se encuentran:

I. El acceso a la verdad, entendida como la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad de la situación que llevó a la situación de desplazamiento forzado interno;

II. La búsqueda de personas desaparecidas;

III. Una disculpa pública de parte del Estado, los autores y otras personas involucradas en el hecho punible o en la violación de los derechos, que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;

IV. La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos;

V. La realización de actos que conmemoren el honor, la dignidad y la humanidad de las víctimas, tanto vivas como muertas, y

VI. Las demás que determinen la legislación aplicable y las autoridades competentes.

Artículo 22. Las personas desplazadas tienen derecho a la no repetición de los hechos o situaciones que los llevaron a esa condición. En tal sentido, es responsabilidad de las autoridades emprender soluciones duraderas que sirvan para poner fin al ciclo de desplazamiento forzado y permitan a las personas desplazadas reanudar su vida en un entorno seguro y digno.



Artículo 23. Las autoridades deberán emprender soluciones duraderas focalizadas a la población que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno o que es vulnerable o se encuentra en riesgo de sufrirlo. Las soluciones duraderas deberán estar basadas en un enfoque de desarrollo integral, combate a la marginación, a la pobreza y a la desigualdad, por lo que las autoridades deberán garantizar:

I. La seguridad personal y pública, que implica:

- a) La protección de las personas ante las amenazas que provocaron el desplazamiento forzado o que podrían provocarlo;
- b) La protección contra ataques, intimidación, acoso, persecución o discriminación cuando las personas regresan a su lugar de residencia habitual o son reasentadas en otra parte del territorio nacional;
- c) La garantía de ejercer el derecho a la libre circulación, y
- d) El acceso pleno y sin discriminación a los servicios de seguridad pública, de protección civil, del sistema de justicia y de los organismos nacionales de derechos humanos.

II. El acceso a una vida digna, que implica:

- a) El derecho a recibir alojamiento, sin discriminación alguna, en refugios o viviendas con acceso a alimentación, servicios de salud, agua, electricidad y todos los servicios necesarios para tener la subsistencia;
- b) El acceso a servicios médicos especializados para el tratamiento de las víctimas;
- c) El acceso a servicios de educación;
- d) El acceso a bienes y servicios de calidad y suficientes, y
- e) El acceso a servicios eficaces y expeditos para obtener o restituir su documentación oficial y medios de identificación personal.

III. El acceso a medios de subsistencia y al empleo;

IV. La restitución de la vivienda, la propiedad y la tierra, mediante:

- a) Mecanismos eficaces y asequibles para resolver controversias, y
- b) Programas de apoyo y créditos para restaurar sus viviendas.



V. La reunificación familiar;

VI. El derecho a la participación en los asuntos públicos de la comunidad;

VII. El acceso a la justicia, que implica:

- a) Mecanismos de justicia transicional;
- b) Derecho a la reparación integral, y
- c) Derecho a la información y a la verdad.

VIII. Las demás que determinen las autoridades competentes.

Capítulo IV

Del Sistema Nacional para Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno

Artículo 24. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno tiene por objeto conducir la política nacional en esta materia, mediante la coordinación institucional y la formulación de políticas públicas adecuadas para la atención de los procesos de desplazamiento interno, la prevención de los mismos, y la implementación y evaluación de las medidas reparación integral y de soluciones duraderas.

Artículo 25. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno estará integrado por las siguientes instancias:

- I. El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana;
- II. El Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- III. El Secretario de Bienestar;
- IV. El Secretario de Salud;
- V. El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales;



- VI.** El Fiscal General de la República;
- VII.** El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- VIII.** El Comisionado Presidente de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas;
- IX.** El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados;
- X.** El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores;
- XI.** El Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- XII.** El Presidente del Instituto Nacional de Geografía y Estadística;
- XIII.** Un representante de cada una de las entidades federativas;
- XIV.** Tres representantes de organizaciones civiles defensoras de derechos humanos u orientadas al trabajo humanitario, y
- XV.** El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno.

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno será presidido por el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana.

Los representantes de las entidades federativas serán designados conforme a la legislación en la materia que expidan las mismas.

Los tres representantes de organizaciones civiles defensoras de derechos humanos u orientadas al trabajo humanitario serán designados a partir de la convocatoria pública que para tal efecto emita el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional para la Atención al Desplazamiento Forzado Interno en los términos de la presente Ley. Dichos representantes formarán parte del Sistema durante cuatro años.



Todos los integrantes del Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno tendrán cargos honoríficos.

Artículo 26. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno contará con las siguientes atribuciones:

- I. Diseñar el Programa Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno;
- II. Elaborar mecanismos para generar de manera periódica la documentación, el diagnóstico y la sistematización de la información acerca del Desplazamiento Forzado Interno.
- III. Diseñar los lineamientos y políticas públicas para la implementación de soluciones duraderas que sirvan para poner fin al ciclo de desplazamiento forzado;
- IV. Elaborar los protocolos necesarios para la implementación de las medidas de protección durante situaciones de desplazamiento forzado;
- V. Elaborar los protocolos necesarios para la implementación de los programas de regreso, reasentamiento y reintegración de las personas desplazadas;
- VI. Coordinar las acciones institucionales que deban ejecutarse cuando se presente una situación de desplazamiento forzado;
- VII. Proponer a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas medidas de atención y reparación integral dirigidas a las víctimas de desplazamiento forzado interno;
- VIII. Establecer programas de capacitación y de formación de manera constante a los servidores públicos que tengan entre sus atribuciones la atención a las víctimas del desplazamiento interno;
- IX. Supervisar la implementación de las medidas de reparación integral dirigidas a las personas desplazadas;

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR, SANCIONAR Y REPARAR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO, Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.



- X. Elaborar y presentar un informe anual de actividades;
- XI. Elaborar propuestas de reformas legales en materia de desplazamiento forzado interno;
- XII. Impulsar mecanismos de participación ciudadana y vinculación con la sociedad civil organizada para el desarrollo de políticas en materia de desplazamiento forzado interno;
- XIII. Proponer programas de cooperación internacional en materia de desplazamiento forzado interno;
- XIV. Diseñar e implementar políticas preventivas en materia de desplazamiento forzado interno;
- XV. Elegir a quien deba ocupar el cargo de Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno, en los términos de la presente Ley, y
- XVI. Expedir sus reglas internas de funcionamiento.

Artículo 27. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno deberá sesionar al menos una vez al mes.

Artículo 28. Para su adecuado funcionamiento, el Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno, contará con un Secretario Ejecutivo, quien será designado por el voto de la mayoría calificada de los integrantes del Sistema a partir de la propuesta que envíe el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Para ser Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno, se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;



III. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta Ley, y

IV. No haber ocupado cargo público ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su designación.

El Secretario Ejecutivo durará en su encargo cuatro años, con posibilidad de renovar por una ocasión su periodo con la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Sistema.

Artículo 29. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno tiene las siguientes atribuciones:

I. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Sistema;

II. Elaborar la propuesta de Programa Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno;

III. Elaborar las propuestas de protocolos y lineamientos para la protección de las personas desplazadas, y para su regreso, reasentamiento y reintegración;

IV. Emitir la convocatoria para elegir a los tres representantes de organizaciones civiles defensoras de derechos humanos u orientadas al trabajo humanitario que integrarán el Sistema;

V. Proponer un mecanismo de evaluación y seguimiento de las políticas implementadas por el Sistema;

VI. Promover la coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno para el adecuado funcionamiento de las disposiciones de la presente Ley;

VII. Diseñar los mecanismos de coordinación interinstitucional con las entidades federativas y municipios;



VIII. Emitir recomendaciones al Sistema sobre la aplicación de las políticas en materia de desplazamiento interno, y

IX. Las demás de que deriven del cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley.

Capítulo V Responsabilidades y sanciones

Artículo 30. El incumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente Ley será sancionado conforme a lo previsto en la legislación aplicable.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma los artículo 4º, 6º y 88 de la Ley General de Víctimas, para quedar como sigue:

Artículo 4.- Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito, **catástrofes naturales** o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

...

Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos, **una catástrofe natural** o la comisión de un delito.

...

...

Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito, **catástrofes naturales** o la violación de derechos.

Artículo 6.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:



I. a XVIII. ...

XIX. Víctima: Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos, **de una catástrofe natural** o de la comisión de un delito;

XX. Víctima potencial: Las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos, **una catástrofe natural** o la comisión de un delito, y

XXI. a XXII...

Artículo 88. La Comisión Ejecutiva tendrá las siguientes funciones y facultades:

I. a XXII. ...

XXIII. Establecer medidas que contribuyan a garantizar la reparación integral, efectiva y eficaz de las víctimas que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de un delito, **una catástrofe natural** o de la violación de sus derechos humanos;

XXIV. a XXXVII. ...

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención al Desplazamiento Forzado Interno deberá instalarse en un plazo no mayor a 60 días a partir de la publicación del presente decreto.

TERCERO. Los congresos de las entidades federativas contarán con un plazo de 180 días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR, SANCIONAR Y REPARAR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO, Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFELICH DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.



CUARTO. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará las adecuaciones presupuestales necesarias a fin de dar cumplimiento a las disposiciones previstas en el presente decreto.

ATENTAMENTE
Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
Senado de la República
LXIV Legislatura
Octubre de 2019

Sen. Clemente Castañeda Hoeflich

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, INVESTIGAR, SANCIONAR Y REPARAR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO, Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, PRESENTADA POR EL SENADOR CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFlich DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.