



"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

MESA DIRECTIVA

PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

OFICIO No. CP2R2A.-1863

Ciudad de México, 28 de julio de 2020

**DIP. ALEIDA ALAVEZ RUIZ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE
PUNTOS CONSTITUCIONALES
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro, del Grupo Parlamentario Morena, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Atentamente



DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

61
LORENIA IVETH VALLES SAMPEDRO, Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que adiciona un último párrafo a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en lo siguiente.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Congreso de la Unión aprobó en diciembre de 2018, y confirmado por el Gobierno de México mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sobre las facultades de la Secretaría de Gobernación. En sus fracciones V y VI del artículo 27 del mencionado ordenamiento se estableció lo siguiente:

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

*V. Formular y conducir la política migratoria y de **movilidad humana**, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando, en términos de ley, la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes;*

*VI. Formular y conducir la política de población e **interculturalidad** y operar el servicio nacional de identificación personal, en términos de las leyes aplicables;*

Cabe mencionar que en marzo de 2018 se modificaron diversas disposiciones de la Ley de Planeación, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

*Artículo 2o (primer párrafo).- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con **perspectiva de interculturalidad** y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos....*

*Artículo 9o (primer párrafo).- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con **perspectiva intercultural** y de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible.*

En virtud de lo anterior, la presente iniciativa tiene como propósito otorgar la facultad al Congreso expdir leyes que permitan establecer las disposiciones que regulen las políticas de movilidad humana y de interculturalidad desde un enfoque concurrente entre los distintos órdenes de gobierno.

ARGUMENTACIÓN

La presente iniciativa tiene por objeto que el Congreso de la Unión tenga la facultad de legislar en dos materias innovadoras y vanguardistas en los aún umbrales del siglo XXI. Estamos iniciando ya la tercera década de este siglo y estamos obligadas como legisladoras y legisladores a diseñar las estrategias que requiere nuestra nación para hacer frente a las diversas problemáticas que siguen presentes en nuestra sociedad y que requieren respuestas efectivas para mejorar la vida de las personas, tanto la atención de sectores vulnerables de la población y garantizar una coexistencia armónica de la sociedad en el territorio nacional y su relación con aquellas mexicanas y mexicanos que residen en el exterior que permita mantener los lazos con nuestra nación.

Por un lado, se requiere reordenar el proceso de movilidad humana desde sus distintas variantes. Actualmente, contamos con tres leyes que regulan disposiciones vinculadas al tema de la movilidad humana y que son del ámbito federal (población, migración y refugiados, protección complementaria y asilo político), sin embargo, existen otras modalidades de movilidad humana que han sido abordadas de manera limitada como lo es el tema de la movilidad interna de personas, el acompañamiento a migrantes mexicanos en el exterior, la atención del retorno de migrantes mexicanos que residían en el exterior, así como un tema de movilidad humana que ha carecido de normatividad como lo es el caso del desplazamiento interno forzado motivado por diversas razones.

Por otro lado, también se requiere del establecimiento adecuado de políticas públicas relacionado con la interculturalidad que son adecuadas para sociedades culturalmente diversas como la nuestra. Se requiere pasar de una visión única y limitada del pluralismo cultural a una de amplio espectro como lo intercultural, que permita el diálogo, la interacción, la coexistencia pacífica y la ventaja de la diversidad para el desarrollo.

Ahora bien, estas dos políticas públicas requieren de ciertos lineamientos esbozados desde el ámbito federal pero en concurrencia con los gobiernos de las entidades federativas, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el marco de sus respectivas competencias, toda vez que existen en algunas entidades federativas diversos ordenamientos que regulan aspectos

relacionados con la movilidad humana y la interculturalidad. Por ello, es importante que ambas políticas deban delimitarse desde el ámbito de las competencias concurrentes desde leyes aprobadas por el Congreso de la Unión con pleno respeto a sus competencias otorgadas por sus leyes locales.

Movilidad humana

La movilidad humana se refiere al deseo o necesidad humana de trasladarse, ya sea de manera individual o en grupo, de un lugar a otro en función de su interés por radicar o residir en un lugar distinto al de su origen, o bien que se encuentren en tránsito en algún lugar previo a su destino, motivado por diversas razones que pueden ser de carácter económico, político, social, cultural o ambiental, de manera voluntaria, inducida u obligada.

La Organización de las Naciones Unidas se ha referido a este término como el conjunto de formas de movimiento de personas, tales como el refugio, asilo, la migración nacional e internacional, el retorno de migrantes, el desplazamiento interno, entre otras.

Esta movilidad reconoce el derecho de todas las personas a migrar para lo cual no se debe identificar ni reconocer a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

De acuerdo con la Organización Internacional de las Migraciones, se trata de un "proceso complejo y motivado por diversas razones (voluntarias o forzadas), que se realiza con la intencionalidad de permanecer en el lugar de destino por periodos cortos o largos, o, incluso, para desarrollar una movilidad circular. Este proceso implica el cruce de los límites de una división geográfica o política, dentro de un país o hacia el exterior"ⁱ.

Dentro de la tipología de movilidad humana se encuentran las siguientes, de acuerdo con la Organización Mundial para las Migracionesⁱⁱ :

Por el territorio.- En este grupo, se diferencia la movilidad internacional y la movilidad interna, dependiendo de si existe cruce de fronteras (movilidad internacional) o si se realiza dentro de un mismo territorio (movilidad interna). De acuerdo con el tiempo, la movilidad puede ser temporal, permanente o circular. La movilidad circular se da especialmente en el contexto de la migración internacional, en la cual las personas migrantes temporales desarrollan experiencias migratorias continuas y cíclicas, o por temporadas.

Por las causas de la movilidad.- Las diferentes causas de la movilidad han generado diferentes esquemas de circulación. Entre los principales modelos o tipos de movilidad reconocidos en esta categoría, podemos mencionar la migración, el refugio, el asilo, el desplazamiento forzado, la trata de personas, la movilidad por causas ambientales, entre otras. Estas categorías no son únicas y han aparecido paulatinamente. En muchos casos, reciben un tratamiento internacional

diferenciado como es el caso de la migración y el refugio, con bases normativas para la protección de las personas que se movilizan por esas causas.

Por la dirección.- En este caso, puede ser movilidad de salida o de ingreso (dependiendo de si se analiza desde el lugar de origen o el lugar de destino). Estas categorías suelen dar origen a las mediciones de movilidad a partir de flujos de entrada y de salida (en el caso de la movilidad humana internacional, especialmente en la migración).

Por el tiempo de permanencia.- De acuerdo con el tiempo, la movilidad puede ser temporal, permanente o circular. La movilidad circular se da especialmente en el contexto de la migración internacional, en la cual las personas migrantes temporales desarrollan experiencias migratorias continuas y cíclicas, o por temporadas.

Por la dimensión territorial del marco jurídico que lo regula.- La movilidad es regulada por ordenamientos jurídicos de diferente dimensión territorial: nacional, binacional, comunitaria e internacional. En este caso, destaca la gestión de la movilidad en fronteras, que puede involucrar diferentes niveles de gestión: nacional, binacional e incluso comunitaria.

Por la voluntariedad.- Este criterio se basa en la voluntad de la persona de iniciar proceso de movilidad. Así, se puede distinguir entre los siguientes tipos:

- Movilidad voluntaria o libre: incluye la movilidad espontánea (la persona decide por sí misma movilizarse) y la movilidad facilitada (el Estado de origen o de destino, o ambos, brindan los medios para desarrollar procesos de movilidad).

- Movilidad obligatoria: la movilidad se origina de manera voluntaria en cumplimiento de una obligación de la persona (por ejemplo, vencimiento de calidad migratoria o plazo de permanencia). Descripción - Movilidad forzada: la persona nunca tomó la decisión, sino que fue forzada. Este es el caso, por ejemplo, del desplazamiento por desastres ambientales o conflictos armados.

Por la condición documentaria de la persona que se moviliza.- Esta clasificación se aplica a los procesos de movilidad internacional. En este marco, se puede diferenciar entre movilidad regular o documentada, y movilidad irregular o indocumentada. La movilidad regular es aquella que se realiza con todos los documentos y permisos requeridos por los países receptores; la movilidad irregular, por su parte, cuando la persona no cuenta con dichos permisos y documentos.

En función de lo anterior, los tipos de movilidad humana que ya se encuentran adecuadamente regulados desde el ámbito federal y que así deben continuar de acuerdo con la base establecida en el artículo 73, fracción XVI constitucional vigente son los relacionados con la inmigración y la emigración; sin embargo, los tipos de movilidad humana que podrían recaer dentro del ámbito de las competencias concurrentes se encuentran:

- a) La movilidad de personas mexicanas dentro del territorio nacional que salen de su lugar de origen o residencia habitual con la intención de asentarse de manera temporal o definitiva fuera de estos lugares.
- b) La atención de personas mexicanas que residen en el exterior y que requieren de mantener una vinculación con las autoridades locales de su lugar de origen o residencia habitual.
- c) La atención a personas migrantes internacionales que arriban al territorio de cualquier entidad federativa ya sea por tránsito o residencia permanente en el ejercicio de sus derechos humanos.
- d) Las personas nacionales o aquellas que hayan tenido una residencia permanente previa, que retornan a sus lugares de origen o residencia habitual dentro del territorio nacional de manera definitiva después de haber migrado.
- e) Las personas en situación de desplazamiento interno forzado.

Actualmente, las legislaturas de diversas entidades federativas cuentan con marcos jurídicos que atienden estos tipos de movilidad humana, tanto del ámbito de las constituciones locales como desde el ámbito de leyes locales. Destaca el caso de la Ciudad de México que regula desde su Constitución el tema de la movilidad humana y cuenta con la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana desde 2011.

La Constitución Política de la Ciudad de México establece los siguientes artículos relacionados con la movilidad humana:

Artículo 11. Ciudad incluyente

I. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional

Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión.

Artículo 20. Ciudad Global

3. *Las autoridades adoptarán medidas y programas para contribuir al respeto y protección de los derechos, la cultura y la identidad de las personas originarias de la Ciudad y de sus familias en el exterior. Asimismo, establecerán los mecanismos institucionales para garantizar dicha protección, en los ámbitos de su competencia, y para el apoyo en los trámites respectivos.*

Las autoridades de la Ciudad de México y de las alcaldías, adoptarán las medidas necesarias para prevenir la migración forzosa de las y los habitantes de la Ciudad de México.

- 4. El Congreso de la Ciudad de México armonizará su legislación con los tratados de derechos humanos celebrados por el Estado mexicano y la jurisprudencia de los tribunales y órganos internacionales para su cumplimiento.*
- 5. El Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que éste sea su destino, así como aquellas personas a las que les hubiera reconocido la condición de refugiados u otorgado asilo político o protección complementaria, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales en la materia.*

El Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con las alcaldías, instrumentará políticas de acogida a favor de las personas migrantes, así como de aquéllas que busquen y reciban asilo y protección internacional en México.

- 6. El Gobierno de la Ciudad generará los mecanismos necesarios para reconocer como víctimas de desplazamiento forzado interno a aquellas personas o grupos de personas forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia, como resultado de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, sin que ello implique que crucen una frontera estatal internacionalmente reconocida.*

Las autoridades de la Ciudad de México deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas a quienes se les reconozca como víctimas de desplazamiento forzado interno.

Como era de esperarse, la Suprema Corte de Justicia de la Federación recibió diversas controversias constitucionales sobre esta tema que consideraba que las entidades federativas, en este caso la Ciudad de México, no podía regular aspectos sobre migrantes en su Constitución local, lo cual fue rechazado contundentemente por dicho Poder de la Unión, con base en diversos argumentos que fortalecen la capacidad concurrente de estos aspectos. Entre los diversos argumentos sobre el tema de migrantes me voy a permitir transcribir algunos que la SCJN estableció al respecto **(ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017)ⁱⁱⁱ**:

301. En primer lugar, es necesario precisar que contrariamente a lo que parece concluir la Procuraduría, de la facultad exclusiva de un órgano para regular determinada actividad no se sigue que todos aquellos sujetos que la realicen automáticamente queden fuera –en una suerte de inmunidad personal residual– del alcance de todas las demás normas que en ese ámbito territorial emita un órgano diverso. Si bien las normas jurídicas califican hechos al asignarles consecuencias jurídicas, esto en ningún momento quiere decir que tal calificación deba hacerse en una única norma jurídica. Al contrario, una misma conducta puede tener –y normalmente tiene– diversas consecuencias de derecho porque simultáneamente está regulada por diversos ordenamientos jurídicos igualmente válidos y vigentes.

304. De este mismo modo, que el Congreso de la Unión tenga facultades exclusivas para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, no significa en modo alguno que la legislación que se expida para tal efecto –es decir, la Ley de Migración– sea el único ordenamiento del país con normas jurídicas que apliquen a las personas migrantes. Es innegable que ya por el simple hecho de encontrarse en nuestro país las personas migrantes quedan sujetas también a una gran variedad de normas jurídicas (civiles, mercantiles, penales, administrativas e incluso laborales) que poco o nada tienen que ver con su **estatus migratorio** y, por tanto, que expedir la ley reglamentaria de la fracción XVI del artículo 73 constitucional no agota todas las consecuencias jurídicas que pueden existir para estas personas en nuestro país. Es cierto que el ejercicio de la facultad constitucional referida entraña necesariamente la fijación de derechos y obligaciones para las personas migrantes, pero únicamente en aquellos aspectos relacionados con su situación jurídica en tanto extranjeros. Tal facultad, por tanto, **no implica un monopolio del Congreso de la Unión para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional.**

305. Tan es así, que el Constituyente Permanente ha justificado esta atribución legislativa en la necesidad de regular de manera integral los efectos económicos del fenómeno migratorio o de determinar con certeza quién tiene el carácter de ciudadano mexicano controlar exhaustivamente cómo cada persona extranjera en lo individual se relaciona con la sociedad de la entidad federativa en que se encuentra, ni tampoco para crear un régimen especializado que administre los derechos humanos de los extranjeros. La facultad referida formaba parte del texto original de la Constitución Federal y sólo ha sido reformada una ocasión en mil novecientos treinta y cuatro. En ninguno de estos dos momentos, sin embargo, se manifestó la intención de que el Congreso de la Unión regulara todos los aspectos de la vida de los extranjeros que se internaran en nuestro país. Además de que tal objetivo hubiera sido completamente inconsecuente para fijar la política migratoria en el territorio nacional, el incremento exponencial del flujo migratorio en nuestro país durante el último siglo y la variedad de situaciones históricas y políticas que lo han generado hubieran demostrado rápidamente la futilidad de una legislación que tuviera tal pretensión totalizadora.

306. *La pregunta central aquí, por tanto, no es si la Ciudad de México puede establecer normas aplicables a las personas migrantes, sino si las consecuencias que el precepto local impugnado establece invaden las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración. Si, como recién se explicó, el artículo 73 constitucional fija una competencia exclusiva en favor de la Federación esencialmente para dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, entonces emitir a nivel local normas jurídicas que estén relacionadas con las personas migrantes no es por sí mismo una invasión a la facultad para dictar esa política migratoria. Ello depende más bien del contenido específico de las normas que se emitan a nivel local.*

307. *En este sentido, por una parte, es claro que al establecer que "las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición", el numeral impugnado no incide en modo alguno en el estatus migratorio de las personas ni interfiere con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro. El precepto local no modifica ni establece obligaciones o derechos nuevos para las personas migrantes en relación con esa condición jurídica. Al contrario, su texto simplemente reitera que estas personas son sujetos de derechos más allá de su condición de migrantes y, por tanto, que su estatus de extranjería no puede justificar abusos por parte de autoridad capitalina alguna. El artículo impugnado se limita a reconocer que las personas migrantes que se encuentran en la Ciudad de México son un grupo vulnerable que requiere un nivel de protección especial. Esta actividad normativa del está plenamente sustentada en la obligación que tiene esta entidad federativa de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias en términos de los artículos 1° y 122 constitucionales.*

308. *Las autoridades de las entidades federativas, y en este caso de la Ciudad de México, llevan a cabo labores legislativas, administrativas y judiciales que impactan en la vida cotidiana de las personas migrantes. En esa medida, es válido que el Constituyente local reconozca que se debe generar un marco especial de actuación frente a estas personas, **sin que ello implique incidir en su estatus migratorio o interferir con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración.** El propio ordenamiento impugnado reconoce en su artículo 20, numeral 5 , la necesidad que existe de reafirmar que las autoridades de la Ciudad de México deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes. Esta reiteración es indicativa de la conciencia que existe de que la Ciudad de México es un lugar de tránsito y destino de los flujos migratorios, lo cual hace necesario mecanismos de protección especiales para estas personas.*

309. Una interpretación en sentido contrario nos llevaría a afirmar que sólo la Federación puede generar mecanismos de protección para las personas migrantes. Lejos de favorecer a estas personas, condicionar derechos humanos en razón de su estatus migratorio las dejaría en estado de indefensión. La circunstancia de que la Constitución Federal regule en específico algunos aspectos de ciertos sujetos no puede llevarnos a concluir que ninguna otra autoridad puede incidir en la promoción, protección, garantía y respecto de sus derechos humanos, siempre que esté dentro del ámbito de sus competencias. Si siguiéramos la interpretación que propone la Procuraduría, las constituciones locales nunca podrían referirse a los derechos humanos de los trabajadores, los sujetos de derecho agrario, ahorradores bancarios, soldados y marinos, los usuarios de servicios de telecomunicaciones o los titulares de patentes y marcas, lo cual resultaría absurdo. En esta tesitura, no es coincidencia que la gran mayoría de las entidades federativas han promulgado leyes que buscan otorgar protección y atención especial sobre los derechos de las personas migrantes. Tal es el caso de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala. Incluso desde antes de la reforma política de la Ciudad de México, el Distrito Federal contaba con la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana, sin que conste en nuestros registros que la Procuraduría haya impugnado su constitucionalidad por invadir competencias federales.

310. Por otra parte, es claro que el precepto impugnado tampoco invade atribuciones de la Federación al imponer a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes con independencia de su situación jurídica y bajo los referidos criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión. La Procuraduría asume incorrectamente que el precepto local impone principios de actuación para las autoridades federales. Sin embargo, cuando el precepto impugnado se refiere a que las "autoridades deben adoptar las medidas necesarias", aquél se refiere única y exclusivamente a las autoridades locales, pues sólo son éstas las que están sujetas a sus disposiciones. No es necesario que las constituciones locales hagan precisiones sobre a qué sujetos se refiere cuando utilizan conceptos como el de "autoridad" o "poder", pues se entiende que la intención de los constituyentes locales es regular el actuar de los servidores públicos y funcionarios que llevan a cabo sus funciones bajo el imperio de sus postulados. Exigir que se especifique que se trata de las autoridades locales sería un ejercicio ocioso que sólo entorpecería la labor legislativa.

311. Finalmente, consideramos que la imposición de la obligación y los criterios referidos a "las autoridades locales" no busca generar incidencia en la política migratoria o conferir derechos de residencia para los extranjeros, sino simplemente garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes en un contexto de violencia y

discriminación. No advertimos de qué modo pueda interferir con las atribuciones de la Federación el que la Ciudad imponga una exigencia a las autoridades locales para comportarse con especial decencia frente a las personas migrantes; un grupo social que en el contexto mexicano ha sufrido reiteradamente exclusión y trato indigno. Por lo tanto, no se observa que exista una invasión a las competencias de la Federación.

312. *En virtud de lo anterior, consideramos que son infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la Procuraduría en este rubro y, por lo tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 11, apartado I, de la Constitución de la Ciudad de México.*

Otro ejemplo de la incursión de la atención de las personas migrantes en el ámbito de las entidades federativas es el caso de Puebla, sin menoscabo de las apreciaciones que ya nos mencionó la SCJN en los argumentos anteriores.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla consagra diversas disposiciones como las siguientes:

a) Derechos humanos

El capítulo III del Título Primero de la Constitución establece las disposiciones relativas a los "Derechos Humanos y sus Garantías". En dicho Capítulo menciona en el artículo 7, entre otras disposiciones, las siguientes:

*"En el Estado de Puebla **todas las personas gozarán** de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales y en esta Constitución sobre derechos humanos de los que los Estados Unidos Mexicanos sea parte, así como de las garantías para su protección.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con los tratados internacionales en la materia y esta Constitución, favoreciendo la protección más amplia.

Toda restricción o suspensión al ejercicio o goce de los derechos humanos solo se realizarán en los términos y condiciones que emanen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y esta Constitución.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Gobierno del Estado de Puebla deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley."

Uno de los artículos clave es el artículo 8 que señala:

*“Esta Constitución y las leyes, reglamentos, decretos o cualesquiera otras disposiciones dictadas conforme a ella por autoridades competentes, **benefician e imponen deberes** a todas las personas que se hallen en cualquiera parte del territorio del Estado de Puebla, **sean poblanos o no**, tengan su domicilio o residencia en él o sean transeúntes; pero respecto a la condición jurídica de los extranjeros se estará a lo dispuesto por las leyes federales.”*

Cabe aquí mencionar las condiciones que aborda este artículo. La primera que se refiere a que las leyes y demás instrumentos aplicables, BENEFICIAN a las personas, y la segunda, que se refiere a la condición jurídica de los extranjeros, que como bien se sabe, están reguladas en diversas leyes federales como la de Migración y la de refugiados, asilados y con protección complementaria, así como las que, en su momento, regularán las disposiciones aplicables del artículo 11 y 33 de la Constitución Federal de la República.

El artículo 11 de la Constitución estatal también dispone que:

“Las mujeres y los hombres son iguales ante la Ley. En el Estado de Puebla se reconoce el valor de la igualdad radicado en el respeto a las diferencias y a la libertad.

Queda prohibida toda acción tendiente al menoscabo de los derechos humanos, en razón de discriminación por raza, origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, preferencias sexuales, filiación, instrucción y nivel cultural, apariencia física, estado civil, creencia religiosa, ideología política, opiniones expresadas, o cualquier otra que atente contra la dignidad, la libertad o la igualdad.”

El artículo 12 del mismo ordenamiento señala de qué se ocuparán las leyes, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- I. La protección, seguridad, estabilidad y mejoramiento de la familia en sus diversas manifestaciones;*
- II. El desarrollo integral y el bienestar de las mujeres;*
- III. La atención y protección del ser humano durante su nacimiento, minoridad y vejez;*
- IV. La protección de las víctimas de los delitos y de quienes carezcan de instrucción y sean de escasas posibilidades económicas;*

V. La atención de la salud de los habitantes del Estado, la promoción de una vida adecuada que asegure el bienestar de las personas y la satisfacción de las necesidades de instrucción y alimentación de las niñas y los niños;

VIII. La protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas;

XI. La protección de los saberes colectivos, así como del patrimonio cultural y natural;

XII.- Atender como una consideración primordial, el interés superior de la niñez en todas las medidas concernientes a las niñas, niños y adolescentes y garantizar plenamente sus derechos;

El artículo 13 reconoce la composición pluricultural del Estado de Puebla, mientras que en su artículo 14 menciona que:

“La ley garantizará los derechos de la personalidad, comprendiendo, dentro de éstos, los derechos de convivencia, protectores de las relaciones interpersonales en la comunidad.”

Sobre este último es de gran importancia “los derechos de convivencia” y para ello, estas Comisiones Unidas revisaron el marco conceptual del término convivencia. Este término proviene de la palabra “*coexistence*”, el cual considera al menos tres premisas:

- a) Adaptabilidad, que consiste en la habilidad de las personas a responder a cambios o situaciones repentinas
- b) Pluralismo, mediante la valoración de la diversidad cultural y el reconocimiento de derechos humanos y libertades fundamentales
- c) Equidad, que se refiere a asegurar la protección de los derechos humanos a través de las instituciones sociales, evitando que las personas puedan ser marginalizadas en la sociedad.

Por ende, los derechos de convivencia (*coexistence*) tiene que ver en cómo se dan las relaciones sociales, principalmente en el espacio público, sean estas entre personas, entre grupos, entre culturas, entre religiones u otros análogos.

El artículo 57 en su fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establece la facultad del Congreso para “*I.- Expedir, reformar y derogar leyes y decretos para el buen gobierno del Estado y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*”

Finalmente, destaca la fracción XXXIII Bis del artículo 79 que se refiere a la facultad del Gobernador del Estado para “*Instrumentar políticas públicas en materia de*

atención y apoyo a migrantes poblanos". Con relación a esta disposición se revisaron los argumentos que dieron vida a esta fracción en 2011, misma que estaba enfocada a asistir a las y los migrantes poblanos que salían de su territorio, particularmente para asentarse en otros lugares, enfatizando en los Estados Unidos, toda vez que el último argumento de dicha reforma señaló que *"es tarea fundamental del gobierno ofrecer orientación y asesoría a los migrantes en especial cuando estos adopten la decisión de salir fuera del Estado, así como el de proporcionar la información necesaria y suficiente respecto a los peligros inherentes en su transitar hacia los Estados Unidos, así como el de promover programas de desarrollo integral y sustentable en los pueblos y comunidades que presentan mayor éxodo de migrantes hacia la unión americana, a fin de abatir los índices de marginación e impedir el flujo migratorio que existe actualmente."* Por ello, es de destacar que el espíritu del Legislador fue la asistencia de poblanos en el exterior, sin menoscabo de la protección del resto de derechos que tienen las personas en el territorio poblanos, tal y como lo refiere el artículo 7, anteriormente descrito.

En resumen, existen suficiente sustento jurídico para que el Congreso pueda expedir leyes que regulen la movilidad humana y sus distintas acepciones de manera concurrente entre los distintos órdenes de gobierno.

Interculturalidad

La interculturalidad es un modelo de política inclusiva que busca asegurar la igualdad en las sociedades culturales diversas. Fomenta la mezcla de interacción entre personas de diferentes orígenes, culturas y creencias para construir una identidad colectiva que abarque el pluralismo cultural, los derechos humanos, la democracia, la igualdad de género y la no discriminación.

A nivel comunitario, el propósito de las relaciones interculturales es fortalecer la cohesión para reducir la tensión local, fomentar la confianza mutua y desarrollar el sentido de pertenencia a una sociedad abierta.

A nivel de política pública, la interculturalidad se visualiza desde una perspectiva práctica y una filosófica. Desde la perspectiva práctica, busca aprovechar la ventaja de la diversidad al facilitar la interacción en diversas áreas y espacios. La participación en la vida personal y social también debe promoverse, a través de políticas dirigidas al empoderamiento de la comunidad y al poder compartido.

Desde la perspectiva filosófica, la interculturalidad es una forma de pensar. Las y los planificadores de políticas deben analizar de qué forma se implementa la idea de la diversidad dentro de un espacio y la capacidad de este para aceptarlo, basándose en el supuesto de que la diversidad puede ser una fortaleza cuando se maneja de manera positiva.

La interculturalidad tiene una íntima relación con el pluralismo cultural o pluriculturalidad. Desde 1992 México la reconoció en su marco constitucional. Dentro de los argumentos esgrimidos en la exposición de motivos de la iniciativa

presidencial se explicaba que la composición pluricultural “se trata de una declaración general que incumbe a todos los mexicanos y que en muchos sentidos nos define. Al hacerlo protege el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia. La declaración reconoce que la naturaleza pluricultural se origina en la diversidad que aportan los pueblos indígenas, previa a la formación de la nación moderna. **A esa persistente diversidad original se agregaron muchas otras vigorosas corrientes, hasta conformar la pluriculturalidad que nos constituye.** Si el principio es universal, la movilización de la sociedad tiene en la inadmisión de la condición de los pueblos indígenas un propósito urgente y prioritario, preminentemente en términos del bienestar común”.^{iv}

El concepto de pluriculturalidad, acuñado por Horace Kallen en 1915 en los Estados Unidos y más tarde perfeccionado en la década de los setenta del siglo XX, se estableció que el pluralismo cultural “implica justicia social, pero va más allá. Significa la coexistencia, preferentemente en un estatus de mutuo respeto y ánimo dentro del mismo estado, de dos o más culturas que son significativamente distintas una de la otra en sus patrones de creencia y comportamiento, incluyendo, según el caso, distintas lenguas. La pluriculturalidad es una negación a la asimilación. Es una postura que mantiene que hay más de una manera legítima de ser humanos sin pagar penalidades de ciudadanos de segunda clase y que este pluralismo enriquecería y fortalecería a la nación”.^v

La interculturalidad surge como una respuesta a la multiculturalidad para enfrentar las luchas por el reconocimiento de derechos, incluida la identidad, en la toma de decisiones y propiciar las relaciones sociales, derivadas de la realidad pluricultural, que pone el acento en mejorar las condiciones de vida de las personas y revertir los procesos de desigualdad y exclusión social. Se trata, incluso, de dar respuesta a los conflictos sociales derivados de la diversidad sociocultural, por un lado, y por otro lado la cooperación para aumentar las posibilidades del desarrollo.

Se trata, entonces, de un concepto que deriva en el reconocimiento de los derechos humanos que le son inherentes, con acciones afirmativas y la eliminación de cualquier forma de discriminación para propiciar un auténtico desarrollo en todos sus ámbitos, que enaltezca el mosaico culturalmente diverso de nuestra nación por diversos motivos.

La interculturalidad se trata del respeto y el diálogo entre culturas como primera premisa, que trasciende la simple coexistencia y la tan trillada y rebasada tolerancia, para lograr una convivencia y reconocimiento bajo el manto de la democracia y el desarrollo, que enriquecen los valores de las personas y su entorno en el que se realizan.

La interculturalidad se refiere al logro de la inclusión social guiada por los principios de igualdad, ventaja de la diversidad e interacción. Estos principios ayudan a diseñar un alcance comprensivo para la diversidad, la inclusión y la seguridad humana, e identifican el rol específico de las autoridades. Estos principios son el

núcleo de la perspectiva de interculturalidad y pueden ser también exitosamente aplicados a otras políticas relacionadas con la diversidad con las que la interculturalidad ya intersecta, tales como la implementación de derechos humanos, la no discriminación, igualdad de género, igualdad con relación a la orientación sexual, el combate a la pobreza y las desigualdades, el logro de la sustentabilidad, entre otros.

La interculturalidad:

- Reconoce que las autoridades públicas debes ser imparciales
- Reivindica un núcleo de valores comunes y compartidos que no deja espacio para el relativismo moral
- Abarca el principio de reciprocidad y simetría cultural contra la supremacía cultural

Por otro lado, la interculturalidad debe construirse en la base de una estrategia de cohesión social que busque asegurar una igualdad de oportunidad de vida más profunda, al reconocer que la protección legal de derechos debe estar acompañada por determinadas medidas sociales para asegurar que cada uno, en la práctica, tenga acceso a sus derechos.

La inclusión podría definirse como un proceso de humanización, por el cual se aprende a vivir con las diferencias. Supone, por tanto, respeto, participación y convivencia.

Existe evidencia científica que afirma que mientras más heterogéneos sean los grupos de gente, son más adaptables y encuentran soluciones no convencionales a los problemas que les afecta. Esto se conoce como ventaja de la diversidad y requiere no solo la presencia de la diversidad/diferencia dentro del cuerpo de la ciudadanía sino también políticas y estrategias específicas que permita contribuciones diversas para moldear el tejido social, económico y cultural y manejar los conflictos inevitables que puedan amenazar la cohesión de la comunidad. Por lo que toca a la interacción existe evidencia que entre más contacto tenga la gente de distintos orígenes y modos de vida entre ellos, menos actitudes y pensamientos prejuiciosos habrá.

La interculturalidad evita exaltar el valor de las personas o modos de vida, sino que se ocupa de la relación que existen entre ellas, ni tampoco la identidad de las personas sino la convergencia entre los miembros de la sociedad. Se trata, entonces, de la promoción sistemática y gradual del Estado y la sociedad de espacios y procesos de interacción positiva, capaces de abrir y generalizar relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, comunicación efectiva, diálogo y debate, aprendizaje e intercambio, regulación pacífica del conflicto, cooperación y convivencia.^{vi}

La interculturalidad nos permite pensar, comprender y conocer no solo a quienes son diferentes o diversos (categorías sospechosas artículo 1o constitucional) sino a

quienes se encuentran en el ámbito de lo indefinido (trans). Esto es relevante ya que a los sistemas jurídicos les es complicado atender y regular de forma eficiente conceptos indefinidos. Un sistema jurídico tiende a establecer derechos y obligaciones a partir de categorías definidas o normalizadas (ej. Hombre, mujer, padre, madre, esposos, trabajador, patrón, etc.) De esta suerte, las categorías o situaciones que contienen un elemento de indefinición (o híbrido) son las que representan un reto (o retan) al sistema jurídico, cayendo inclusive en lo indeseable, pues de forma inevitable permiten cuestionar al sistema, representando un riesgo para los sujetos que pueden caer en estas categorías indefinidas. El riesgo radica en que, al caer en este ámbito indefinido, el carácter humano del sujeto tiende a ser removido o invisibilizado y por tanto se es proclive a sufrir sinnúmero de vejaciones y violaciones a sus derechos humanos.

Por ejemplo, las personas migrantes también caen en la categoría de lo indefinido y de lo trans pues al estar en TRÁNSITO, no son ni residentes, ni ciudadanos del territorio en el que se encuentran, de ahí que es indispensable la salvaguarda de los derechos humanos.

Con la inclusión de la interculturalidad en la legislación queremos pasar del discurso al hecho. Demostrar cómo las estrategias de inclusión intercultural, al explorar la correlación entre las políticas interculturales y el bienestar humano, se fortalece a la sociedad en su conjunto.

La interculturalidad se trata de hacer un lugar para todos en la sociedad, reduce el riesgo de divisionismos o políticas de identidad ya sea por razones culturales, creencias u orígenes, a fin de que las personas puedan conocerse y confiar unas a otras. Reconoce que *la identidad* es un concepto dinámico que cambia a través del tiempo y está ligado a las circunstancias personales de cada persona.

Instituciones y gobiernos con políticas interculturales sólidas tienen mayor bienestar local, así como una mayor confianza en la administración pública, un sentimiento de seguridad y eficiencia de los programas y servicios públicos.

Con base en lo anterior es que someto a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo Único.- Se adiciona un último párrafo a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73.-....

I a XV.-...

XVI.- ...

1^a a 4^a.- ...

También para dictar leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de interculturalidad y de movilidad humana.

XVII a XXXI.-...

Transitorio

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a los veintiocho días del mes de julio del año dos mil veinte.

DIP. LORENIA IVETH VALLES SAMPEDRO

ⁱ OIM (2012). *Módulo III: Movilidad humana. Gestión fronteriza en la subregión andina*. Lima, Perú.

ⁱⁱ *op. cit.*

ⁱⁱⁱ https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2018-08/Acción%20de%20inconstitucionalidad%2015.2017%20y%20sus%20acumuladas%20DEFINITIVA.pdf

^{iv} Cámara de Diputados (1990). *Diario de los Debates* diciembre 13, 1990. Año III. No. 15. México

^v Bruce Gaarder, "Cultural Pluralism and the United States Office of Education," December, 1971

^{vi} Giménez, 2010. *El interculturalismo, propuesta conceptual y aplicaciones prácticas*. Zarautz, Observatorio Vasco de Inmigración