

**DIPUTADA ANGÉLICA CASILLAS MARTÍNEZ
PRESIDENTA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA
P R E S E N T E**

Guanajuato, Gto., 02 de octubre de 2017.

En ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 23 fracción I inciso g) de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato y 6 fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, por su conducto, me permito someter a la consideración del H. Congreso del Estado, la Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incorporar en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, la facultad de concurrir en las listas a candidatos a diputados plurinominales en el orden local y federal para las personas migrantes.

Iniciativa formulada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, con fundamento en lo previsto por el artículo 56 fracción I de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

En mérito de lo expuesto, solicito a Usted dar cuenta de la mencionada Iniciativa, misma que se anexa al presente, en los términos señalados por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

**A T E N T A M E N T E
EL SECRETARIO DE GOBIERNO**


GUSTAVO RODRÍGUEZ JUNQUERA

C/Anexo
C.c.p.- Archivo
JMAG/KRAG/MAML



"2017. Año del Centenario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Paseo de la Presa No. 103 3er. Piso C.P. 36000 Guanajuato, Gto. Tel. 01 (473) 735 36 36 al 38

sg.guanajuato.gob.mx



PODER EJECUTIVO
GUANAJUATO, GTO.

DIPUTADA ANGÉLICA CASILLAS MARTÍNEZ
PRESIDENTA DEL CONGRESO DEL ESTADO
SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA
P R E S E N T E



Miguel Márquez Márquez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, de conformidad con la atribución que me confiere el artículo 56 fracción I, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y acorde a lo establecido en el artículo 168 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, presento a consideración del Congreso del Estado, para que conforme a la fracción III, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Legislatura formule ante el Congreso de la Unión, la **Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incorporar en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, la facultad de concurrir en las listas a candidatos a diputados plurinominales en el orden local y federal para las personas migrantes**, en atención a lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La norma jurídica no es un instrumento estático. Por el contrario, debe permanecer en un proceso constante de cambio, de perfeccionamiento, para resolver, por una parte, las probables deficiencias o lagunas que contenga y para que su contenido, se mantenga acorde a la realidad que pretende regular, con este antecedente, se formula la presente iniciativa de reforma a la Constitución General de la República.

I. Introducción

La migración es un fenómeno antiguo que refiere al cambio de residencia de una o varias personas de manera temporal o definitiva, generalmente ocasionado por razones económicas y culturales. El siglo XXI está marcado por el signo de las migraciones. Según estadísticas y estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas, alrededor del tres por ciento de la población mundial reside en un país diferente al de su nacimiento, esto significa que aproximadamente 200 millones de personas se encuentran viviendo actualmente en la situación de migrante¹.

¹, TUIRÁN, R. *La reforma migratoria en EE. UU.: implicaciones y retos para México*, 2006. Este País, p.66-69, citado en el Programa Especial de Migración Visión 2012.



PODER EJECUTIVO
GUANAJUATO, GTO.

La movilidad humana y, en especial, la migración internacional son fenómenos que han definido la condición humana a lo largo de la historia. Sin embargo, la mayor complejidad, carácter estructural, multiplicidad de impactos y crecimiento constante que hoy les caracteriza, así como el creciente peso específico que tienen en el funcionamiento social, económico, político y cultural global, tanto en las economías de destino, como en las de origen y tránsito, han obligado a las Naciones Unidas, organismos multilaterales, gobiernos en todos sus niveles, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y redes internacionales, asociaciones religiosas, empresarios, académicos y a los propios migrantes y sus familiares, no sólo a profundizar en su conocimiento y estudio, sino a diseñar, concretar y poner en práctica normas y políticas públicas para su atención y gobernabilidad.

México es tierra de migraciones, pues su población no escapa a esa realidad que impacta a las personas. En nuestra nación, existe predominantemente una movilidad hacia la frontera norte, muchos mexicanos son migrantes temporales que van y vienen con regularidad hacia los Estados Unidos de América y una gran parte de ellos se instala en la Unión Americana.

Nuestro país debe garantizar los derechos de sus migrantes y sus familias, logrando que los derechos y principios consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos de este sector de la población, bajen al nivel de las normas jurídicas nacionales en el orden constitucional, pero también en las legislaciones secundarias y reglamentos, así como en las locales, a fin de garantizar su efectivo cumplimiento.

II. Vinculación de la enmienda con la Migración

Por la relevancia que la migración tiene para el país, es necesario establecer políticas públicas para atender este fenómeno.

La migración representa grandes oportunidades para la nación, toda vez que los migrantes que regresan hoy en día forman parte del periodo de bono demográfico que vive en México.

Un país tiene un periodo de bono demográfico cuando las familias se vuelven más pequeñas, y el número de dependientes jóvenes en relación con la población adulta en edad de trabajar declina. Cuando esto ocurre el desarrollo económico se acelera porque los ahorros familiares y la inversión aumentan, lo



SECRETARIA DE GOBIERNO

mismo que la productividad laboral, sin embargo, si la gente en edad de trabajar emigra este dividendo demográfico se pierde.

México, está viviendo este periodo en su historia, y sin embargo no se ha podido beneficiar como se debiera de esta oportunidad única ya que mucha de la población en edad laboral ha emigrado hacia los Estados Unidos. El retorno de un porcentaje relevante de esta población debe entonces considerarse como la recuperación de una oportunidad única para los estados y para el país, que no puede desaprovecharse.

La mayoría de los migrantes que regresan son personas que aumentaron sus niveles de capital humano mucho más rápido que si hubieran permanecido en sus lugares de origen, al haber estado expuestos a ambientes diferentes, tanto educativos, como tecnológicos y de experiencia ante un sistema distinto. Ello implica que los migrantes en retorno representan una fuente de talento y transferencia de conocimientos y tecnologías que puede impactar positivamente en el desarrollo del país.

Al traer consigo recursos adquiridos en el exterior y capacidad de iniciativa empresarial común entre las poblaciones migrantes, también pueden representar una fuente importante de inversión, especialmente a nivel local y regional y un motor de crecimiento económico adicional.

Es por lo anterior que, las políticas públicas enfocadas en la migración, para su efectividad, deben involucrar en su diseño e implementación a todos los actores relevantes en el proceso de reintegración, incluidos las diferentes instancias del gobierno federal en los Estados, las autoridades locales y estatales, el sector privado, la sociedad civil y a los propios migrantes.

III. Cuotas de Migración

El reto es hacer de la migración una oportunidad para impulsar el desarrollo del país y reestructurar las relaciones con los diferentes actores involucrados en los procesos migratorios, incluyendo la inserción de una visión colectiva del retorno, tránsito y destino como derechos fundamentales de este sector de la población.



SECRETARIA DE GOBIERNO

En relación a los derechos fundamentales de las personas migrantes, consigna Miguel Carbonell:

«La prohibición de discriminación es una de las distintas manifestaciones que adopta el principio de igualdad en los modernos textos constitucionales. Se trata de normas que limitan la posibilidad de tratos diferenciados no razonables o desproporcionados entre las personas y que, además de dicha prohibición, suelen detallar algunos rasgos o características con base en los cuales está especialmente prohibido realizar tales diferenciaciones.

Dichos rasgos o características suelen variar dependiendo del ordenamiento jurídico concreto de que se trate, pero en general hacen referencia a: 1) situaciones en las que se encuentran las personas con independencia de su voluntad y que, en esa virtud no pueden modificar, o 2) posiciones asumidas voluntariamente pero que no les pueden ser reprochadas a través de la limitación el goce igual de un derecho o prerrogativa. Entre las primeras estarán las prohibiciones de discriminar por razón de raza, lugar de nacimiento, origen étnico, sexo, etcétera; en el segundo supuesto se ubicarían las prohibiciones de discriminar por razón de preferencias sexuales, opiniones, filiación política o credo religioso.

Fue por medio de una reforma constitucional publicada el 14 de agosto de 2001 que se incorporó en el texto de la Constitución mexicana una cláusula de no discriminación; a partir de su entrada en vigor (al día siguiente de su publicación) el párrafo tercero, en su momento, hoy quinto párrafo del artículo 1, que dispone lo siguiente:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Las cláusulas de no discriminación existen en varias declaraciones internacionales de otros países. Así, por ejemplo, el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, que dispone:

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.



PODER EJECUTIVO
GUANAJUATO, GTO.

De forma parecida, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 contiene también una cláusula de no discriminación, cuyo texto es el siguiente: Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social.

Otro ejemplo interesante se encuentra en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en diciembre de 2000, en la que se establece:

Artículo 21. Igualdad y no discriminación, 1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por motivos de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.»²

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC 18, párrafo 118,³ estima que lo importante es, al tomar las medidas que correspondan, los Estados respeten los derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa.

Es decir, los Estados se encuentran obligados a garantizar los derechos de las personas en situación especial de vulnerabilidad, como lo son los migrantes irregulares que cruzan territorio mexicano, tomando en consideración el contexto histórico del Estado y las situaciones fácticas o jurídicas que mantienen su desigualdad a través del tiempo o que obstruyen el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos a nivel internacional.

IV. Propuesta de reforma

Por lo anteriormente expuesto, la presente propuesta de enmienda busca garantizar la participación de las personas migrantes en las listas de diputados plurinominales a los congresos de los estados, toda vez que el acceso al voto y al registro debe ser fácil, sin trabas ni obstáculos y es una obligación del gobierno facilitar el derecho a ejercer libremente los derechos fundamentales de las personas.

² CARBONELL, Miguel (2005). Los Derechos Fundamentales en México. Porrúa, pp. 177 a 179.

³ Consultable en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf?view=1>



PODER EJECUTIVO
GUANAJUATO, GTO.

Las personas migrantes deben ser actores principales en el proceso de cambio de la normatividad estatal y federal, generando las condiciones más proclives que les permitan realizarse como individuos, y contribuir al mejoramiento de las formas de vida de sus familias y comunidades de origen.

Medidas que se traducen en la reintegración social, laboral, educativa y cultural de las personas migrantes en retorno a la situación desfavorable de la cual actualmente son víctima.

De ahí la necesidad impostergable de adecuar en primer término la Constitución General, en lo que respecta a garantizar un lugar en las listas plurinominales para las personas migrantes y a partir de ello, dotar de nuevas instituciones jurídicas los estados y que los derechos políticos de este sector social y de los binacionales puedan ser plenamente ejercidos. De manera que luego, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamentara la forma en que se incluyera a los migrantes en las diputaciones, vía plurinominal a fin de generar la base constitucional que permita el desarrollo del andamiaje jurídico que posibilite el acceso de los migrantes a los congresos locales, así como al Congreso de la Unión.

V. Oportunidad de la reforma

En atención a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 105, fracción II, inciso i), párrafo segundo, una limitante expresa que se incorpora también como parámetro de las acciones inconstitucionalidad, en materia electoral:

«Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.»

De modo que no es posible jurídicamente ya, hacer modificaciones en materia electoral para el proceso electoral de 2018, sin embargo, nada impide que esta enmienda aplique para el proceso del 2021, toda vez que la propuesta de garantizar a los migrantes tengan un espacio garantizado en las listas de diputados plurinominales al Congreso del Estado, se trataría de una modificación legal fundamental.



PODER EJECUTIVO
GUANAJUATO, GTO.

Finalmente, si bien la evaluación legislativa no pertenece expresamente al rubro de la técnica legislativa (y más bien a la de ciencia de la legislación), existe una relación sumamente estrecha entre ambos; los resultados arrojados por la evaluación legislativa respecto a los resultados concretos de una norma tienen incidencia directa no sólo en el contenido sustantivo de la legislación —qué se legisla— sino también en la plasmación lingüística de la norma —con qué palabras se legisla, por ello, es plausible la previsión del artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, relativo a la evaluación ex ante de la norma, a partir de la evaluación del impacto jurídico, administrativo, presupuestario y social. Por ello, se manifiesta que —como se ha consignado hasta aquí en las consideraciones de la exposición de motivos—, por lo que hace a: **i)** impacto jurídico, este se traducirá en la incorporación de la previsión para garantizar los derechos de los migrantes para acceder a las cámaras; **ii)** impacto administrativo, no existe; **iii)** impacto presupuestario, no existe; y **iv)** social, habrá un beneficio a toda la población migrante al ver reconocido su derecho a acceder a los órganos legislativos en los términos de la Ley Reglamentaria.

Por lo antes expuesto y fundado, me permito someter a la consideración del Congreso del Estado, la presente Iniciativa de:

DECRETO

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo, fracción I, artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

«**Artículo 41.** El pueblo ejerce...

La renovación de...

I. Los partidos políticos...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con



PODER EJECUTIVO
GUANAJUATO, GTO.

los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros **y los derechos de los migrantes** en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales...

Los partidos políticos...

II a IV. ... »

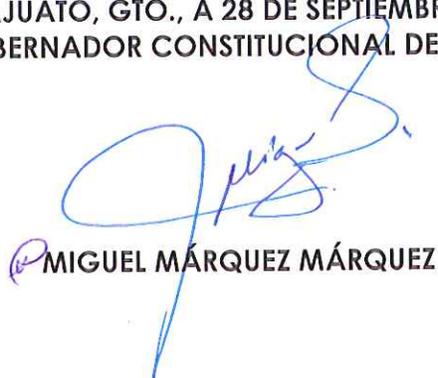
TRANSITORIOS

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá adecuar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en un término de 180 días posteriores al inicio de la vigencia del presente Decreto.

En razón de lo anteriormente expuesto y fundado, solicito a Usted dar a esta Iniciativa el trámite señalado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

GUANAJUATO, GTO., A 28 DE SEPTIEMBRE DE 2017
EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO


MIGUEL MÁRQUEZ MÁRQUEZ