



Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos.

“Derechos de las Personas Migrantes”

Enero 2020

Derechos de las personas migrantes

Introducción:

El presente estudio es resultado del esfuerzo realizado conjuntamente por la Dirección General de Planeación y Análisis de este organismo público autónomo, en cumplimiento a las atribuciones de la CNDH de promover cambios y modificaciones a disposiciones legislativas y reglamentarias, conforme a lo mandatado en el artículo 6°, fracción VIII, de la ley que la regula.

En concordancia, esta Comisión Nacional, desarrolló un análisis acerca del reconocimiento de los derechos de las personas migrantes, como parte del seguimiento a la armonización normativa de los derechos humanos en el Poder Legislativo.

La celebración de un tratado internacional en materia de derechos humanos, implica la obligación de los Estados Parte, de adoptar todas las medidas necesarias para hacer efectivos, en toda su integridad, los derechos reconocidos en dicho tratado. Así, la armonización legislativa en materia de derechos humanos es definida como la acción del Estado Parte, en función de la coherencia frente a sí mismo, y de las obligaciones que contrajo libremente al suscribir un tratado, de incorporar el contenido de derechos humanos en su propio sistema jurídico, como libremente lo decida, conforme al principio de soberanía estatal. (Corte, 2018)

Por lo anterior, la función de llevar a cabo la armonización legislativa le corresponde al Poder Legislativo, mediante las siguientes acciones:

1. Adopción de medidas para la suprimir normas y prácticas que impliquen violación a las garantías previstas en el respectivo tratado, que desconozcan los derechos ahí reconocidos u obstaculicen su ejercicio.
2. La expedición de normas y prácticas conducentes a la efectiva observancia de los derechos humanos (CoIDH, 2003).
3. Se genera la responsabilidad internacional del Estado, por violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ante el incumplimiento del mandato de armonización, no sólo por una norma violatoria de la Convención, sino cuando al aplicar una norma interna personas funcionarias estatales, la interpretan de una manera violatoria de los derechos protegidos en la Convención. (Corte, 2019).

De acuerdo con lo establecido en la Guía para la Armonización Legislativa en materia de Derechos Humanos de esta Comisión Nacional, la obligación estatal frente a los derechos humanos corresponde a cada Estado que suscribe y ratifican un tratado, constituyendo una obligación de respetar y garantizar dichos derechos. Además, los Estados tienen el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado del que es Parte.

La Opinión Consultiva OC.2/82 señala:

Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos,

los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. Conforme lo ha señalado la CoIDH, los Estados mismos, son los creadores y los destinatarios de los tratados en materia de derechos humanos. (Párrafo 28)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la relación entre los tratados internacionales ratificados por México y nuestra Constitución, señala:

... cuando un tratado internacional ha sido ratificado por el Estado mexicano, existe la obligación de adaptarlo al derecho interno mediante un procedimiento especial. Así, una vez realizado este procedimiento, lo pactado en el tratado queda automáticamente incorporado al derecho interno mexicano. En esta línea, cuando se trate de un conflicto que verse sobre derechos humanos, los tratados suscritos por el Estado mexicano que los regulan, deben ubicarse propiamente a nivel de la Constitución porque dichos instrumentos internacionales deben concebirse como una extensión de lo previsto por ella respecto a los derechos fundamentales (SCJN, 2011).

Es decir, se trata de una integración normativa de naturaleza constitucional, a partir de la remisión misma que hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para mostrar esta realidad normativa, se utiliza la categoría/concepto de bloque constitucional.

Esta categoría/concepto reconoce que la propia remisión que hace el texto constitucional a ciertas normas, implica que éstas adquieran un alcance y un valor constitucional, para los efectos que la propia Constitución determina, generándose de esta manera una integración sistemática de las normas específicas de la Constitución con aquéllas a las que el propio texto constitucional remite (ACNUDH, 2013).

Cuando las reformas introducidas en el marco normativo no anulan las violaciones cometidas en perjuicio de la víctima por la aplicación de una norma específica, no se considera que se ha dado cumplimiento al mandato de armonización, ya que, en consecuencia, existe un incumplimiento del Estado de adoptar todas las medidas para dejar sin efecto las legislaciones que pudieran contravenir al tratado (CoIDH, 1987).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha desarrollado una Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos, que tiene como objetivo fundamental presentar un panorama sobre la recepción de las normas del Derecho internacional de los derechos humanos en nuestro país, (a partir de la reforma constitucional del 2011), a través de la medición del grado de avance en el proceso de armonización normativa, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.

En dicha medición, se determina el grado de transposición del contenido de los instrumentos vinculantes para nuestro país, además se realiza un acercamiento sobre la puesta en práctica del contenido de los diversos derechos, incorporando en dicho análisis, por un lado, el control de

convencionalidad establecido en la propia norma, y por otro, la transposición específica del contenido de los derechos determinados en las diversas fuentes vinculantes.

Resumen ejecutivo de las disposiciones jurídicas

La presente revisión acerca de los derechos humanos de las personas migrantes, involucra los siguientes instrumentos internacionales:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convenio 169 de la OIT.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.
- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Caso Comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay.
- Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua; Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador.

Las disposiciones jurídicas analizadas, en función del contenido de los distintos instrumentos, fueron las siguientes:

- 1) Derecho a la igualdad y la no discriminación.
- 2) Derecho a la libertad de tránsito.
- 3) Derecho a la vida.
- 4) Derecho a la integridad personal.
- 5) Derecho a atención médica sin discriminación a personas migrantes en caso de emergencia.
- 6) Derecho a que las personas detenidas en situación migratoria permanezcan en lugares distintos a los de personas acusadas o condenadas por delitos penales.
- 7) Derecho a la libertad personal.
- 8) Legalidad en la privación a la libertad de migrantes.
- 9) Obligación de informar de los motivos de privación de libertad al migrante privado de libertad.
- 10) Obligación de poner a la persona migrante privada de libertad a disposición de autoridad judicial competente.
- 11) Revisión judicial de la medida de detención y recursos efectivos.
- 12) Acceso a la justicia.
- 13) Derecho al debido proceso.
- 14) Derecho a que las garantías del debido proceso sean respetadas por los órganos administrativos que lleva a cabo labores jurisdiccionales.
- 15) Derecho a recurrir las decisiones que afecten sus derechos.
- 16) Prohibición de expulsión o devolución cuando exista riesgo para la vida o libertad personal.
- 17) Derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

- 18) Garantías mínimas del extranjero sujeto a una medida de expulsión o deportación y prohibición de deportación masiva.
- 19) Derecho a la protección de la familia.
- 20) Derecho de niñas, niños y adolescentes al debido procedimiento en procesos migratorios.
- 21) Derecho a la nacionalidad de los hijos e hijas de las personas migrantes.
- 22) Derecho al asilo y al refugio.
- 23) No devolución de refugiados y asilados y solicitantes del estatuto.
- 24) Garantías mínimas del debido proceso en procedimientos para determinar la condición de refugiado.

Es preciso aclarar que, el presente estudio, está basado en el análisis de cuatro leyes en cada entidad federativa, las cuales se enlistan a continuación:

- Legislación en materia de migración.
- Legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
- Legislación en materia de no discriminación.
- Legislación en materia de protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Para la extracción de la normatividad analizada, se estableció como fecha de corte, el **11 de noviembre de 2020**, por lo que cualquier modificación que haya sido realizada posterior a dicha fecha no fue contemplada en el mismo.

Resultados del avance de armonización en materia de derechos humanos de las personas migrantes

A continuación, se presentan los resultados de manera comparativa, ya que se expondrán los últimos resultados, mostrando al mismo tiempo los porcentajes de armonización obtenidos en 2018.

Porcentaje global nacional.

Tabla 1. Grado de armonización normativa en materia de derechos de las personas migrantes 2018 – 2020.

Avance en la armonización de las normas analizadas a nivel nacional	Resultados con fecha de corte al 15 de septiembre de 2018	Resultados con fecha de corte al 11 de noviembre de 2020
	56%	57%

Como se observa en la tabla anterior, hubo un muy escaso avance de 2018 a 2020, lo cual hace visible la existencia falta de modificaciones legislativas consistentes, referentes al tema en cuestión.

Porcentaje de la legislación de orden Federal.

Tabla 2. Grado de armonización normativa en materia de derechos de las personas migrantes 2018 – 2020 de las legislaciones del ámbito federal.

Avance en la armonización de las normas analizadas en el ámbito federal	Resultados con fecha de corte al 15 de septiembre de 2018	Resultados con fecha de corte al 11 de noviembre de 2020
	60%	60%

Como se observa en la tabla anterior, no ha habido variaciones de 2018 a 2020 en el porcentaje de armonización, lo cual permite observar deficiencias referentes al mandato de armonizar la legislación en materia de derechos de las personas migrantes del año 2018 al 2020.

Tablas de avance por Entidad Federativa

En la siguiente tabla se puede identificar comparativamente el avance registrado en las entidades federativas, respecto de las disposiciones seleccionadas para el presente estudio de seguimiento:

Tabla 3. Grado de armonización normativa en materia de derechos de las personas migrantes 2018 – 2020 por entidad federativa.

Entidades	Resultados con fecha de corte al 15 de septiembre de 2018	Resultados con fecha de corte al 11 de noviembre de 2020
Aguascalientes	60%	60%
Baja California	60%	60%
Baja California Sur	54%	54%
Campeche	54%	54%
Chiapas	54%	54%
Chihuahua	57%	57%
Ciudad de México	60%	60%
Coahuila	51%	54%
Colima	54%	54%
Durango	60%	60%
Estado de México	60%	60%
Guanajuato	60%	60%
Guerrero	54%	54%
Hidalgo	54%	60%
Jalisco	57%	57%
Michoacán	60%	60%
Morelos	54%	54%
Nayarit	54%	60%
Nuevo León	54%	60%
Oaxaca	60%	60%
Puebla	54%	54%
Querétaro	54%	54%
Quintana Roo	54%	54%
San Luis Potosí	60%	60%

Sinaloa	54%	54%
Sonora	57%	57%
Tabasco	54%	54%
Tamaulipas	36%	36%
Tlaxcala	60%	60%
Veracruz	54%	60%
Yucatán	54%	54%
Zacatecas	60%	60%

En la anterior tabla se puede observar que únicamente nueve entidades federativas, presentaron un mínimo aumento en su grado de armonización, mientras ocho estados disminuyeron su porcentaje de avance, y finalmente, todas las demás localidades permanecieron en el mismo porcentaje.

Tablas de avance por disposición jurídica.

A continuación, se presenta una tabla que incluye el porcentaje total de avance correspondiente a cada disposición jurídica, construido a partir de las calificaciones de cada entidad federativa.

Tabla 4. Grado de armonización normativa en materia de derechos de las personas migrantes 2018 – 2020 por disposición jurídica

Disposiciones Jurídicas	Resultados con fecha de corte al 15 de septiembre de 2018	Resultados con fecha de corte al 11 de noviembre de 2020
Derecho a la igualdad y la no discriminación	60%	60%
Derecho a la libertad de tránsito	60%	60%
Derecho a la vida	60%	60%
Derecho a la integridad personal. Derecho atención médica sin discriminación a personas migrantes en caso de emergencia	60%	60%
Derecho a la integridad personal. Derecho a que las personas detenidas en situación migratoria permanezcan en lugares distintos a los de personas acusadas o condenadas por delitos penales.	60%	60%
Derecho a la libertad personal. Legalidad en la privación a la libertad de migrantes	60%	60%
Derecho a la libertad personal. Obligación de informar de los motivos de privación de libertad al migrante privado de libertad	58%	58%

Derecho a la libertad personal. Obligación de poner a la persona migrante privada de libertad a disposición de autoridad judicial competente	24%	31%
Derecho a la libertad personal. Revisión judicial de la medida de detención y recursos efectivos	58%	58%
Acceso a la justicia. Derecho al debido proceso	60%	60%
Acceso a la justicia. Derecho a que las garantías del debido proceso sean respetadas por los órganos administrativos que lleva a cabo labores jurisdiccionales	60%	60%
Acceso a la justicia. Derecho a recurrir las decisiones que afecten sus derechos	58%	58%
Acceso a la justicia. Prohibición de expulsión o devolución cuando exista riesgo para la vida o libertad personal	58%	58%
Acceso a la justicia. Derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	60%	60%
Acceso a la justicia. Garantías mínimas del extranjero sujeto a una medida de expulsión o deportación o prohibición de deportación masiva	56%	58%
Derecho a la protección de la familia. Derecho de niñas, niños y adolescentes al debido procedimiento en procesos migratorios	60%	60%
Derecho a la protección de la familia. Derecho a la nacionalidad de los hijos e hijas de las personas migrantes	60%	60%
Derecho al asilo. No devolución de refugiados y asilados y solicitantes del estatuto	58%	58%
Derecho al asilo. Garantías mínimas del debido proceso en procedimientos para determinar la condición de refugiado	25%	33%
Derecho a la personalidad jurídica	60%	60%

En la anterior tabla se puede observar que únicamente en dos disposiciones jurídicas, se presentó un aumento en su grado de armonización, sin embargo, dichas disposiciones siguen presentando porcentajes menores al 50%, mientras que, las disposiciones restantes, permanecen los mismos porcentajes en ambos periodos.

Referencias bibliográficas

- Armienta, G. (2019). *Balance y perspectivas del estado social y democrático de derecho en el constitucionalismo contemporáneo*. Universidad de Salamanca. México.
- Corte, A. (2019) *Guía para la Armonización Legislativa en Materia de Derechos Humanos*, CNDH.



Dirección General de Planeación y Análisis

Corte IDH (25 de noviembre de 2003). *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, § 211.

Corte IDH. (26 de junio de 1987). *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, § 91.

SCJN (2011). *Contradicción de tesis 293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias administrativas y de trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito*. Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/.../293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf>.