



Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos.

*“Derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas”*

Enero 2020

## Derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas

### 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, pueblos y comunidades indígenas, 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, pueblos y comunidades indígenas, 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 Vs. Paraguay; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua; Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.

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

- 1) Derecho a la Integridad de los pueblos y comunidades indígenas
- 2) Derecho a la no discriminación
- 3) Derecho a la libre determinación y autonomía
- 4) Derecho de reconocimiento y protección de derechos y valores
- 5) Derecho a la participación de los pueblos indígenas
- 6) Derecho de ser consultados de los pueblos y comunidades indígenas
- 7) Derecho a decidir sus prioridades
- 8) Derecho a conservar costumbres e instituciones
- 9) Derecho a preservar su idioma indígena
- 10) Derecho a la propiedad y posesión sobre sus tierras
- 11) Derecho a la igualdad de género
- 12) Derechos de las niñas y mujeres indígenas a una vida libre de violencia
- 13) Derecho a tener acceso a las funciones públicas y a participar en la toma de decisiones en los asuntos públicos
- 14) Derecho de las niñas y mujeres indígenas a ser valoradas y educadas libre de patrones estereotipos de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación

Es preciso aclarar que, debido a que el marco jurídico de protección a los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas es sumamente extenso, el presente estudio no agota la totalidad del mismo, por lo que se agotaron, por regla general, cuatro leyes en cada entidad federativa, las cuales se enlistan a continuación:

- Legislación en materia de derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas.
- Legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
- Legislación en materia de discriminación.
- Legislación en materia de igualdad entre hombres y mujeres.

Para la extracción de la normatividad analizada, se estableció como fecha de corte, **el 30 de octubre 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, pueblos y comunidades indígenas

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, pueblos y comunidades indígenas 2018 – 2020.**

Avance en la armonización de las normas analizadas a nivel nacional	Resultados con fecha de corte al 31 de agosto de 2018	Resultados con fecha de corte al 30 de octubre de 2020
	<b>62.68 %</b>	<b>62.70%</b>

Como se observa en la tabla anterior, hubo un avance mínimo de 2018 a 2020, pues el aumento fue de 0.02%, lo cual hace visible las nulas modificaciones legislativas 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, pueblos y comunidades indígenas 2018 – 2020 de las legislaciones federales.**

Avance en la armonización de las normas analizadas en el ámbito federal	Resultados con fecha de corte al 31 de agosto de 2018	Resultados con fecha de corte al 30 de octubre de 2020
	<b>55.71%</b>	<b>55.71%</b>

Como se observa en la tabla anterior, NO hubo modificación alguna de 2018 a 2020, lo cual permite observar omisiones referentes al mandato de armonizar la legislación en materia de derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas 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, pueblos y comunidades indígenas 2018 – 2020 por entidad federativa.**

Entidades	Resultados con fecha de corte al 31 de agosto de 2018	Resultados con fecha de corte al 30 de octubre de 2020
Aguascalientes	56%	51%
Baja California	66%	66%
Baja California Sur	56%	56%
Campeche	60%	60%
Chiapas	71%	71%
Chihuahua	66%	63%
Ciudad de México	56%	60%
Coahuila	56%	56%
Colima	60%	60%
Durango	69%	69%
Estado de México	66%	66%
Guanajuato	66%	66%
Guerrero	63%	63%
Hidalgo	77%	77%
Jalisco	69%	69%
Michoacán	56%	56%
Morelos	69%	69%
Nayarit	63%	63%
Nuevo León	59%	63%
Oaxaca	69%	69%
Puebla	59%	59%
Querétaro	66%	66%
Quintana Roo	63%	63%
San Luis Potosí	56%	56%
Sinaloa	66%	66%
Sonora	60%	60%
Tabasco	69%	69%
Tamaulipas	56%	56%
Tlaxcala	66%	66%
Veracruz	60%	60%
Yucatán	63%	63%
Zacatecas	56%	56%

En la anterior tabla se puede observar que únicamente Ciudad de México y Nuevo León presentaron un mínimo aumento en su grado de armonización, mientras que Chihuahua disminuyó y todas las demás entidades 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, pueblos y comunidades indígenas 2018 – 2020 por disposición jurídica.**

Disposiciones Jurídicas	Resultados con fecha de corte al 31 de agosto de 2018	Resultados con fecha de corte al 30 de octubre de 2020
Respeto a la integridad de los pueblos	54%	56%
Derecho a la no discriminación	69%	68%
Derecho a la libre determinación, autonomía.	60%	60%
Derecho de reconocimiento y protección de derechos y valores	60%	60%
Derecho a la participación de los pueblos indígenas	70%	70%
Derecho a ser consultados	60%	60%
Derecho a decidir sus prioridades	60%	60%
Derecho a conservar costumbres e instituciones	76%	77%
Derecho a preservar su lengua indígena	64%	64%
Derecho a la propiedad y posesión sobre tierras	63%	61%
Derecho a la Igualdad de género	60%	60%
Derecho de las mujeres indígenas a una vida libre de violencia	61%	61%
Derecho a tener acceso a las funciones públicas y a participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos.	61%	61%
El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.	60%	60%

En la anterior tabla se puede observar que únicamente en el Derecho a conservar costumbres e instituciones, se presentó un mínimo aumento en su grado de armonización, mientras que en el derecho a la no discriminación y el Derecho a la propiedad y posesión sobre tierras hubo una ligera disminución, mientras que las otras disposiciones 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.

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>.