



Ciencia y Tecnología
Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIÓN EN DERECHO PROCESAL
CONSTITUCIONAL

“LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL A LOS
DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS EN EL
CONTEXTO DE MOVILIDAD HUMANA”

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO
CON OPCIÓN EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

SUSTENTA:
LICENCIADA ANA PAULA CHAVARO DUARTE

DIRECTORA:
DOCTORA DIANA PAMELA ZAMBRANO VÁZQUEZ

MORELIA, MICHOACÁN, SEPTIEMBRE DE 2025.

Agradecimientos y dedicatorias

Estudiar una maestría es un paso que no pensé ni planifiqué, la idea que siempre me guío fue la de mi mamá de terminar una licenciatura; pero, una maestría no fue su sueño, fue lo que yo quería, pero donde quiera que esté, este logro es por ella y para ella, ya que mi mamá siempre será esa luz que me guía por el camino correcto.

Además, se convirtió en un paso tan significativo en mi desarrollo académico y personal, por lo cual, agradezco los momentos que viví, las experiencias y el aprendizaje que obtuve; además de agradecer por la oportunidad que se me brindó de poder estudiar un nivel al que pocas personas logran acceder.

En estas líneas sé que no podré hacer justicia a todo el apoyo que he recibido por las personas que mencionaré, así como por todas aquellas a las que quisiera señalar, pero por cuestiones de espacio omitiré y espero sientan el agradecimiento para con su persona.

En un primer momento expreso mi gratitud a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, que me arropó desde mis estudios de preparatoria en Uruapan y posteriormente; licenciatura y maestría en Morelia, generando en mi el sentido humanista que la caracteriza y agradezco el espacio para heredar el lema *cuna de héroes, crisol de pensadores*.

También aprovecho para agradecer a la ahora Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación, que sin el apoyo económico el resultado que hoy se materializa en esta investigación, no habría sido posible.

A la Doctora Diana Pamela Zambrano Vázquez, que aún sin haber sido designada como mi asesora de tesis, ya guiaba mi investigación a través de su apoyo y la gran disposición que siempre ha tenido para resolver cualquier duda; y más aún cuando se le nombró como mi asesora, sin ella esta investigación distaría mucho de lo que hoy es.

Al Doctor Francisco Ramos Quiroz, quien formó parte de mi comité tutorial y que además de fungir como tal, compartió conmigo comentarios, opiniones y bibliografía acerca del tema no jurisdiccional, aportaciones que permitieron robustecer mi investigación.

También quiero agradecer a mis hermanos Ángeles, Eduardo y Samuel, que sin su apoyo, motivación, reflexiones y críticas no habría sido posible concluir esta

etapa de formación, su visión de distintos ámbitos del Derecho aportó en gran parte a esta investigación. A mi familia que me apoyaron en la etapa inicial de mi vida.

A Itzel Sotomayor que, sin su apoyo e insistencia (literal, debo tener un mensaje en el momento en que escribo estas líneas, preguntando por mis avances) para concluir esta investigación, no lo habría logrado, además de agradecer todo el apoyo en cuanto aspectos metodológicos y bibliografía.

Por último y no menos importante, a las personas con las que compartí estos momentos, Jairo y Dani, que a pesar de encontrarnos avanzada la maestría, se volvieron las personas con las que más conviví en mi paso por esta etapa.

Índice

Agradecimientos y dedicatorias	II
Resumen	XII
Palabras clave	XII
Abstract	XII
Keywords	XII
Introducción	XIII

Capítulo 1

Marco conceptual y aspectos históricos de la movilidad humana

1.1	Introducción	1
1.2	La movilidad humana en el contexto internacional	2
1.2.1	Antecedentes históricos	3
1.2.2	La conformación del concepto de movilidad humana	6
1.3	Derechos de las personas en contexto de movilidad humana durante la Nueva España	7
1.3.1	Constitución Política de la Monarquía Española	8
1.3.2	Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana	9
1.4	Constitucionalismo mexicano y reconocimiento de derechos a personas en el contexto de movilidad humana	11
1.4.1	Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano de 1822	11
1.4.2	Acta Constitutiva de la Federación de 1824	12
1.4.3	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	13
1.4.4	Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de 1835	14
1.4.5	Las Leyes Constitucionales de la República mexicana de 1836	15
1.4.6	Las bases orgánicas de la República mexicana de 1843	17

1.4.7 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	19
1.4.8 La Constitución Política de la República mexicana de 1857 y las leyes reformistas	19
1.4.9 Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos de 1917	21
1.5 Los distintos tipos de movilidad humana	22
1.5.1 Migración	22
1.5.2 Desplazamiento Forzado Interno	27
1.5.3 Refugiado	28
1.6 La movilidad humana como derecho humano	29
1.7 Orígenes del <i>ombudsman</i> , de la figura sueca a su expansión a toda Europa	31
1.8 De las defensorías del pueblo al órgano constitucional autónomo, caso del Estado mexicano.	33
1.9 La naturaleza jurídica y las características de los organismos no jurisdiccionales de protección a Derechos Humanos	37
1.9.1 Naturaleza jurídica	38
1.9.2. Características	39
1.10 Conclusiones	41

Capítulo 2

La protección jurídica de las personas en el contexto de movilidad humana. Una revisión del ordenamiento jurídico mexicano e instrumentos jurídicos internacionales

2.1 Introducción	42
2.2 La protección a los derechos humanos de las personas en el contexto de movilidad humana. Una revisión al marco jurídico nacional	45
2.2.1 Marco jurídico mexicano en el enfoque de migración.	46

2.2.2 Marco jurídico mexicano con enfoque a personas Refugiadas y en calidad de Asilo Político	56
2.2.3 El tema olvidado por la legislación nacional. El Desplazamiento Forzado Interno y su falta de legislación aplicable	65
2.3 La legislación mexicana con enfoque en la movilidad humana. Una revisión al marco jurídico del Estado de Michoacán	66
2.3.1 Marco normativo en materia migratoria	67
2.3.2 Análisis de la situación de Desplazamiento Forzado Interno en Michoacán.	70
2.4 Instrumentos Jurídicos Internacionales que prevén la protección a las personas en contexto de movilidad humana	72
2.4.1 Naturaleza jurídica de los instrumentos jurídicos internacionales. ¿Vinculantes u orientadores?	74
2.4.2 Principio <i>Pacta sunt servanda</i> y Principio de buena fe para el cumplimiento de los tratados	75
2.4.3 Posicionamiento del Estado mexicano en relación a los instrumentos jurídicos internacionales. Análisis de la reforma constitucional del 10 de junio del año 2011	76
2.4.4 Principales instrumentos jurídicos internacionales sobre movilidad humana	83
2.5 Conclusiones	88

Capítulo 3

Los mecanismos de protección a derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana. Una perspectiva desde el sistema mexicano y el derecho internacional

3.1 Introducción	90
3.2 El sistema jurisdiccional a través de los casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Estado mexicano	91

3.2.1 Migración	93
3.2.2 Refugiados	103
3.2.3 Desplazamiento Forzado Interno	106
3.3 Funciones y actividades del Instituto Nacional de Migración	109
3.3.1 El procedimiento administrativo para la tutela de derechos a personas migrantes	116
3.4 Los mecanismos en los Estados, Secretaría del Migrante o equivalentes	118
3.5 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.	119
3.5.1 La actividad estatal por medio de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas	126
3.6 La tutela a los derechos humanos en sede supra nacional	128
3.6.1 Origen y composición del Sistema Interamericano de Derechos humanos	130
3.6.2 Estructura y funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos humanos	132
3.7 La Comisión Interamericana de Derechos humanos como organismo garante de derechos	134
3.7.1 Relatoría sobre Movilidad Humana y visitas <i>in situ</i>	136
3.8 La Corte Interamericana de Derechos humanos y su injerencia en temas de movilidad humana	139
3.8.1 Opiniones Consultivas en relación a la movilidad humana	139
3.8.2 Casos contenciosos de la Corte Interamericana de Derechos humanos para la protección de la movilidad humana	143
3.9 Conclusiones	157

Capítulo 4

La eficacia de los Organismos no jurisdiccionales de Protección a Derechos Humanos

4.1 Introducción	159
4.2 Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	160
4.2.1 Migración	161
4.2.2 Refugiados	166
4.2.3 Desplazamiento Forzado Interno	169
4.3 Análisis de las recomendaciones emitidas por los organismos locales	173
4.3.1 Caso Chihuahua – Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua	173
4.3.2 Caso Michoacán – Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo	175
4.3.3 Caso Chiapas – Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas.	176
4.4.1 La falta de confianza de parte de la ciudadanía	177
4.4.2 La ausencia de coercitividad en las resoluciones y determinaciones	179
4.4.3 Las iniciativas de reforma que afectan a los organismos no jurisdiccionales	180
4.4.4 La falta de acciones en Michoacán en los casos de movilidad humana	183
4.5 Plan de acción para su desarrollo e implementación en casos de movilidad humana	185
4.6 Conclusiones	188
Conclusiones	190

Fuentes de información	193
Bibliográficas	193
Legislativas	197
Jurisprudenciales	198
Recomendaciones	200
Manuales y protocolos	201
Instrumentos Internacionales	201
Digitales	202

Abreviaturas	Nombres
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CEDH Chiapas	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas
CEDH Chihuahua	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua
CEDH Michoacán	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNDHFE	Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CURP	Clave Única de Registro de Población
DFI	Desplazamiento Forzado Interno
FGR	Fiscalía General de la República
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información
INM	Instituto Nacional de Migración
OEA	Organización de Estado Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PMMSOR	Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

PPNNA	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
Principios Rectores	Principios Rectores de los Desplazamientos Internos
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
RAE	Real Academia Española
RNPED	Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SIPDH	Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos
SNBP	Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Resumen

La presente investigación entra al estudio de la eficacia de los organismos no jurisdiccionales de derechos humanos, respecto de las personas en contexto de movilidad humana en México, al ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, refugiados y desplazados. Cobrando especial relevancia al considerar que este sector vulnerable suele enfrentar obstáculos para el acceso a la justicia, por las condiciones de estancia migratoria. Motivo por el cual se examina el papel que desempeñan las comisiones de derechos humanos como mecanismos de protección y defensa a los derechos humanos frente a las arbitrariedades de las autoridades estatales.

Palabras clave: Movilidad humana, organismos no jurisdiccionales, derechos humanos, migración, refugiados, desplazamiento forzado interno.

Abstract

This research examines the effectiveness of non-jurisdictional human rights bodies with respect to people in the context of human mobility in Mexico, a country of origin, transit, destination, and return for migrants, refugees, and displaced persons. This is especially relevant considering that this vulnerable sector often faces obstacles to accessing justice due to the conditions of their immigration status. For this reason, the role played by human rights commissions as mechanisms for the protection and defense of human rights against the arbitrary actions of state authorities is examined.

Keywords: Human mobility, non-jurisdictional bodies, human rights, migration, refugees, internal forced displacement.

Introducción

La movilidad humana es uno de los fenómenos sociales que se han encontrado presentes desde el comienzo de la humanidad hasta la actualidad, la globalización la hizo más visible, sin embargo, siempre ha estado latente; conformando las sociedades actuales, por lo cual ha dejado de ser un fenómeno social, para convertirse en un derecho humano cuya protección resulta necesaria y fundamental.

En México, la movilidad humana resulta de especial importancia, en razón de la posición geográfica con la que cuenta, convirtiéndolo en una zona de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes, refugiados y en contexto de desplazamiento forzado interno.

Lo que exige a las autoridades mexicanas de un diseño estratégico, a fin de cumplir con las obligaciones internacionales en cuanto a derechos humanos se refieren, que el propio Estado ha contraído; no obstante, a pesar de contar con amplia legislación en la materia, la realidad dista mucho de lo que ahí se plasma, en lo que refiere a las personas en contexto de movilidad humana.

En este escenario, las comisiones de derechos humanos, también conocidos como organismos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos u ombudsperson, toman un papel fundamental, a diferencia de los organismos jurisdiccionales, por la sencillez, rapidez y costo de sus procesos, al ofrecer un mecanismo que no requiere formalismos y es gratuito.

Además de no requerir una representación legal o conocimientos mínimos en aspectos jurídicos para presentar una queja y dar seguimiento a la misma, ya que su naturaleza es acercar la justicia a la población y contrarrestar los posibles abusos del poder de las autoridades.

Los organismos no jurisdiccionales resultan relevantes al considerar la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran las personas migrantes, refugiadas y desplazadas, los cuales pueden llegar a conocer desde el idioma, los mecanismos de protección disponibles, así como el sistema jurídico mexicano y que les resulta aplicable por encontrarse en el territorio mexicano.

Por lo que, al tener la posibilidad de acceder a un mecanismo de protección que reciba sus quejas, las analice, emita las posibles medidas cautelares y de comprobarse la violación, emita recomendaciones a las autoridades responsables,

lo que permite tener acceso a la justicia, cuando los organismos jurisdiccionales no se encuentran disponibles, por las posibles represalias derivada de la estancia irregular.

Aun cuando esta investigación parte de que las comisiones de derechos humanos juegan un papel fundamental en la protección a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana, su eficacia se encuentra limitada derivada de distintos factores, como lo son la falta de vinculatoriedad de sus recomendaciones, la desconfianza de la ciudadanía en cuanto a los tramites que ahí se siguen y el desconocimiento del funcionamiento de su procedimiento.

El planteamiento del problema que funge como piedra medular se fundamenta en la siguiente pregunta:

¿Qué acciones se pueden implementar para mejorar la eficacia de las comisiones de derechos humanos en la atención a personas en contexto de movilidad humana en México?

Partiendo de esta interrogante, la hipótesis que se propone, es que, además de las funciones para las que ya se encuentran facultados este tipo de organismos, se debe poner especial énfasis en la divulgación de derechos, las visitas de supervisión a albergues y estaciones migratorias, los acompañamientos a las posibles víctimas y la elaboración de protocolos de atención especializados en movilidad humana.

Lo que permitirá mejorar la eficacia de los organismos no jurisdiccionales, generando a su vez, un acceso a la justicia real y efectivo, para la protección a derechos humanos aun en contexto de migración, refugio o desplazamiento, es decir, una situación de vulnerabilidad.

El objetivo de esta investigación es analizar los mecanismos de defensa que brindan los organismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos, poniendo especial énfasis en las personas en contexto de movilidad humana, al ser México un país de origen, tránsito, destino y retorno. Para lograrlo, se plantean cuatro **objetivos específicos**:

1. Conocer los orígenes y evolución histórica de la movilidad humana y de los organismos protectores de derechos humanos.

2. Generar un análisis de los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales que protegen los derechos de las personas en movilidad.
3. Profundizar en los mecanismos existentes para la defensa de estos derechos, con énfasis en la vía no jurisdiccional.
4. Analizar si en la práctica los organismos no jurisdiccionales resultan eficaces en la protección de las personas en contexto de movilidad.

El presente estudio se justifica a través de la imperiosa urgencia de resaltar a los organismos no jurisdiccionales como parte fundamental de la defensa de los derechos humanos, de cara a la población en situación de vulnerabilidad, como lo es el contexto de movilidad humana.

Lo anterior, debido a que dentro de las investigaciones jurídicas siempre se hace especial énfasis en los organismos jurisdiccionales, mientras que el papel que se desempeña a través de los *ombudsman* queda relegado a segundo plano, lo que contrasta con la realidad al ser estos, el primer contacto entre las víctimas y las autoridades, de ahí la importancia de este estudio.

El análisis de esta investigación se centra en México, generando un muestreo entre las Entidades Federativas de Chihuahua, Chiapas y Michoacán, lo que permite analizar la problemática que se vive en la frontera norte, en la frontera sur, así como en el centro del país; en cuanto al ámbito temporal se centra a partir del año 2018, momento en el que México se adhirió al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, hasta la actualidad.

En la cuestión metodológica, la investigación se centra en un enfoque dogmático-jurídico, complementando con métodos históricos, comparativos, descriptivos y estadísticos. Lo que permitirá analizar la evolución de la movilidad humana y de los organismos no jurisdiccionales; identificar similitudes y diferencias en la forma en que se atiende la problemática; y, estudiar las recomendaciones emitidas por los organismos no jurisdiccionales.

La presente investigación se centra en cuatro capítulos, los cuales estudian lo siguiente:

- Primer capítulo, se analiza el marco conceptual e histórico de la movilidad humana y la evolución de los organismos no jurisdiccionales, desde sus

orígenes en Suecia, hasta las comisiones de derechos humanos que conocemos actualmente.

- Dentro del segundo capítulo, se analizan los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales para la protección a los derechos de las personas en contexto de movilidad humana.
- En el tercer capítulo, se estudian los mecanismos de protección existentes a nivel internacional y nacional, tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales.
- Por último, el cuarto capítulo analiza la eficacia que tienen los organismos no jurisdiccionales a través de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las de tres Entidades Federativas.

En conclusión, la presente investigación se centra en un cuestionamiento ¿Son eficaces los organismos no jurisdiccionales en la protección de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana en México? Con lo cual, no se pretende agotar el tema, pero si generar aportaciones importantes que permitan visibilizar este tipo de instituciones, así como analizar sus deficiencias y generar propuestas que fortalezcan su capacidad de respuesta frente a un fenómeno cada vez más creciente y preocupante, como lo es la movilidad humana.

Capítulo 1

Marco conceptual y aspectos históricos de la movilidad humana

SUMARIO. 1.1. Introducción, 1.2. La movilidad humana en el contexto internacional, 1.3. Derechos de las personas en contexto de movilidad humana durante la Nueva España, 1.4. Constitucionalismo mexicano y reconocimiento de derechos a personas en el contexto de movilidad humana, 1.5. Los distintos tipos de movilidad humana, 1.6. La movilidad humana como derecho humano, 1.7. Orígenes del ombudsman, de la figura sueca a su expansión en toda Europa, 1.8. De las defensorías del pueblo al órgano constitucional autónomo, caso del Estado mexicano, 1.9. La naturaleza jurídica y las características de los organismos no jurisdiccionales de protección a Derechos Humanos, 1.10. Conclusiones.

1.1 Introducción

La presente investigación tiene como propósito analizar la protección a los derechos humanos de las personas en el contexto de movilidad humana, pero específicamente bajo la perspectiva de la tutela no jurisdiccional. Es por ello que en este primer capítulo se analizarán conceptos básicos para el desarrollo de la investigación, pues el propósito es sentar las bases en la que se conceptualizaran algunos términos necesarios para la comprensión del trabajo que se comparte.

Abonando a lo anterior, se realizará un análisis histórico sobre la movilidad humana, para lo cual en un primer momento nos remitiremos al plano internacional y posteriormente haremos el análisis constitucional de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana en específico en el Estado mexicano.

En este orden de ideas, también se analizará el contexto histórico a través del cual surgen las comisiones de derechos humanos en México, de las cuales se precisarán características y funciones que ejecuta dicho organismo constitucional autónomo.

Estos tres grandes rubros sentarán las bases para la presente investigación, bajo el enfoque que se da a partir de este primer capítulo es la forma en la que se va a desarrollar, sentando con ello, los conceptos primordiales y los elementos mínimos y necesarios a desarrollar.

1.2 La movilidad humana en el contexto internacional

La movilidad humana es un fenómeno histórico, a través del cual se logró poblar el mundo, es decir, es una actividad que el ser humano, desde el inicio de los tiempos ha realizado, incluso antes de que el término se haya empleado.

De acuerdo con la Real Academia Española (en adelante RAE), el término movilidad hace referencia a la cualidad de movable,¹ por su parte, humana refiere a lo inherente a la humanidad; es por ello que, en términos generales la movilidad humana es la cualidad del humano de estar en movimiento; pero, este concepto se modificará conforme se avance dentro de la investigación.

No obstante, se hace esta precisión a efecto de que tengamos nociones generales respecto del término, lo que no limita a que se realizará una precisión atendiendo a las consideraciones de especialistas en el ramo.

Por su parte, este fenómeno resulta relevante debido a que, ha ido en aumento, lo que se refleja en las cifras que emiten distintas instituciones dedicadas a recabar este tipo de información, aun y cuando el mayor énfasis se encuentra solo en los datos de personas migrantes, categoría que se encuentra inmersa en la movilidad humana, por lo que no pueden ser considerados datos reales.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM), en 2020 había en el mundo aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales,² lo cual equivale a 3.6% de la población mundial, siendo un alto porcentaje a nivel mundial, esto sin considerar los demás tipos de movilidad, como lo puede ser el desplazamiento forzado, el refugio, el traslado de personas con fines de comercio sexual, entre otras figuras.

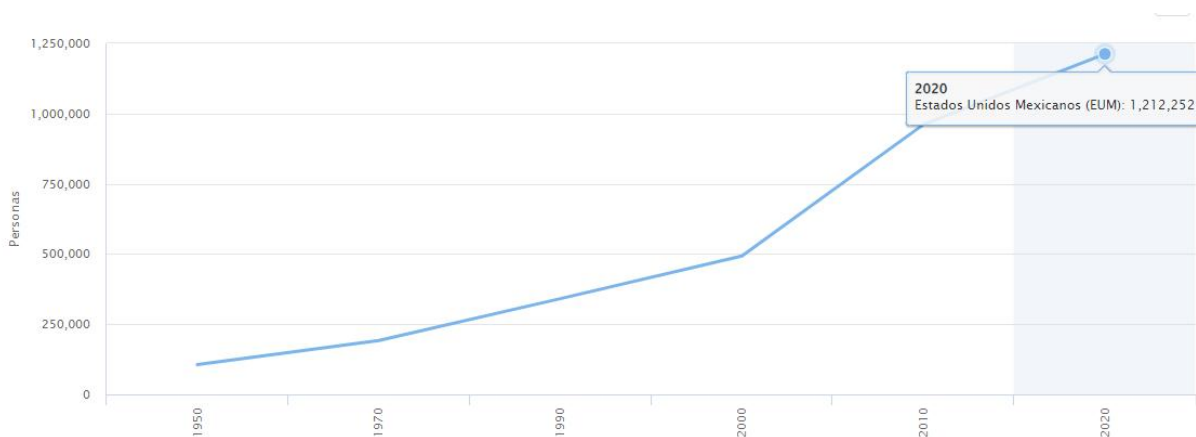
Por otro lado, en el caso de México, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI), en 2020 al interior del país había 1,212,252 personas nacidas en el extranjero,³ pero que su residencia se

¹ Definición de movilidad, consultable en: <https://dle.rae.es/movilidad>.

² Organización Internacional para las Migraciones, consultable en: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20estimaci%C3%B3n%20m%C3%A1s%20reciente,en%20las%20C3%BAltimas%20cinco%20d%C3%A9cadas>.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, consultable en: https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200240327#D6200240327_130#D3104003001_130#D6200240327_130#D3104003001_130#D6200205252_130#D6200205259_130.

encontraba en el país, lo cual ha ido en aumento, tal y como se muestra en la siguiente gráfica:



Con las cifras mencionadas anteriormente queda demostrado que, la movilidad humana es un tema que debe preocuparnos y ocuparnos a todos, debido a que su tendencia va en ascenso y ningún país se encuentra exento de ser un país de origen, destino, tránsito o retorno.

Ahora bien, existen múltiples causas que originan la movilidad humana, una de las principales es la violencia que se vive en zonas focalizadas del planeta, como la que se vive debido a conflictos bélicos en algunas regiones, cuestión que no se ha modificado, debido a que es uno de los motivos históricos de la movilidad humana, tal y como analizaremos a continuación.

1.2.1 Antecedentes históricos

Analizar la evolución histórica de un fenómeno tan grande como lo es la movilidad humana, es remontarnos desde la aparición del humano en la tierra, ya que, desde el surgimiento del ser humano, éste era nómada, debido a la falta de condiciones para establecerse en un lugar.

Cabe precisar que la motivación de la movilidad humana ha permanecido, la búsqueda de mejores condiciones de vida es el motivo principal. No obstante, el objeto es el que se ha modificado, en un inicio la caza y la recolección eran la forma de sobrevivencia, por lo que, eran estos medios de subsistencia su principal fin.

Ahora bien, si atendemos a todos los factores que influyen en la movilidad humana, se tendrían que analizar diversos aspectos y ramas que confluyen en este

fenómeno. Para lo cual, la presente investigación se delimitará a la perspectiva jurídica.

Analizando la historia a nivel mundial, se encuentra en un principio marcada por la conquista de territorios, por las que en ese momento eran las potencias mundiales, lo que conlleva un traslado de los conquistadores y sus familias a esos territorios, para posteriormente también trasladarse los que fungirían como gobernantes y miles de personas más.

Estos movimientos o traslados de personas de forma masiva, no tenían gran impacto, más que en la economía de los conquistados y conquistadores, debido a que, hasta ese momento no se encontraban debidamente delimitados, razón por la cual, el tránsito no era algo regulado.

Motivo por el cual las guerras por el territorio continuaban, existe un antecedente europeo, que sirvió como parteaguas para la conformación de lo que hoy se conoce como Estados, es decir, los Tratados de Westfalia de 1648, los cuales logran la paz en esa zona,⁴ después de diversas guerras.

El hecho por el cual resulta relevante este antecedente es debido al congreso diplomático que se conforma posterior a la firma de esos tratados, ya que, a través de estos, se reconoce la integridad del territorio y la soberanía nacional, pasando de un sistema feudal, a la conformación de los Estados-nación.

A partir de este acontecimiento, los Estados al encontrarse debidamente constituidos comienzan a formar su forma de gobierno, con territorios delimitados; a pesar de ello, persisten territorios que se encuentran subyugados a la monarquía de otra nación; y con el pasar el tiempo, estos territorios comienzan a expulsar a los que en su momento fueron los países conquistadores.

Con estos acontecimientos de nueva cuenta se recurre a la movilidad, debido a la expulsión de algunas personas de los territorios independizados, generando con ello, un fenómeno incuantificable en ese momento, que forma parte de los antecedentes históricos de este fenómeno.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, s.e., s.f.

Es por ello que, lo mencionado en los párrafos que anteceden, es una mención muy vaga al intentar resumir en unos cuantos párrafos la historia global de casi 400 años; esto es en razón de que, aun y cuando ya había grandes movilizaciones de personas, no se le daba el auge y reconocimiento que se le dio, a partir del siglo XX, como se verá a continuación.

Hasta este momento, se encontraba presente el fenómeno de la movilidad humana, aun no con tal denominación, pero sus efectos eran conocidos ampliamente por gran parte de la población mundial.

Ahora bien, de acuerdo con Carmen González Pedrouzo y Myriam Díaz Stratta, existe un antecedente en el cual se integran derechos de las personas migrantes, previo al instrumento que generó un parteaguas en el reconocimiento de los derechos humanos, tal y como lo señalan al referir:

Ya en los Tratados de Montevideo de 1889 y 1940 (Tratado de Derecho, s.f.; Tratado de Montevideo, s.f.) se pueden encontrar normas que hoy consideramos integradoras para los migrantes, fue a partir de la segunda mitad del siglo XX que las migraciones comenzaron a ser objeto de interés para el derecho internacional con énfasis en los derechos humanos.⁵

Esta apreciación resulta muy acertada, debido a que si bien, en estos instrumentos jurídicos se realizó un esfuerzo por reconocer a las personas migrantes, no es sino hasta que ocurren las guerras mundiales y las movilizaciones humanas que trajeron consigo, el momento en el que la comunidad internacional atiende a las necesidades de las personas movilizadas.

Las guerras mundiales marcaron un paradigma en cuanto a movilización humana se refieren, ya que muchas personas tuvieron que salir de su residencia habitual a fin de salvaguardar sus vidas, lo que trajo consigo una gran ola de personas en contexto de movilidad humana.

Es por esta razón, que en el momento en el cual se realiza la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, que se agrega dentro de su artículo 13, numeral 2, el derecho de todas las personas a salir de cualquier país, incluso el

⁵ González Pedrouzo, Carmen y Díaz Stratta, Miriam, "Migraciones internacionales y derecho internacional privado", *Cuadernos del CLAEH*, Uruguay, segunda serie, 2018, núm. 18, pp. 83-107, <https://corteidh.or.cr/tablas/r38919.pdf>.

propio o regresar a este; siendo esto, el primer vestigio de reconocimiento formal a nivel internacional de los derechos de las personas en contexto de movilidad.

A partir de este, se han realizado una diversidad de instrumentos jurídicos internacionales a fin de proteger los derechos de las personas en contexto de movilidad humana; por lo cual, estos serán analizados en el segundo capítulo de esta investigación.

1.2.2 La conformación del concepto de movilidad humana

El concepto de movilidad humana reviste particularidades en razón de que engloba varios elementos, por ejemplo, encontramos figuras como la migración, las personas en condición de refugiados, el asilo político, el desplazamiento forzado interno (en adelante DFI), entre otras variantes, de tal manera que procederemos a analizar tal concepto.

De acuerdo con la OIM, la movilidad humana es el “término genérico que abarca todas las diferentes formas de movimiento de personas”,⁶ es decir, en este caso se hace referencia a la totalidad de fenómenos de desplazamiento de personas, incluyendo a los turistas o aquellas personas que realizan traslados por placer.

El concepto ya referido aun y cuando lo esboza la OIM no puede ser considerado como inequívoco y absoluto, debido a que como veremos a continuación, bajo el auspicio de dicha institución internacional, existen diversidad de criterios y opiniones que se asemejan, por lo cual resulta relevante su análisis.

De conformidad con Mariana Mendiola, “se entiende por movilidad humana a la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho a la libre circulación”,⁷ lo que comprende cualquier traslado que se realice, sin considerar los motivos por los cuales se realiza.

Al respecto, es necesario mencionar que en ocasiones se toma como sinónimo de movilidad humana a la migración, pero hay que tener en cuenta que se trata de un tipo específico de traslado, mientras que la movilidad humana atiende en general a los movimientos de personas, independientemente del motivo. Bajo

⁶ OIM ONU Migración, *Glosario de la OIM sobre migración*, OIM, 2019, p. 144.

⁷ Mendiola, Mariana, *Modulo II: Movilidad humana*, OIM, Lima, 2012, p. 17.

esa apreciación, el concepto referido anteriormente será la base para continuar con esta investigación.

1.3 Derechos de las personas en contexto de movilidad humana durante la Nueva España

En este sentido, nos ha generado inquietud que, si hablamos de movilidad humana, resulta interesante conocer los antecedentes de la misma en lo que hoy es el territorio mexicano, para lo cual haremos un análisis sobre el tema, pero partiremos de un estudio en dos planos, en un primer momento haremos referencia a lo que ocurrió previo a la independencia de México, posteriormente en un segundo momento nos adentraremos al estudio del constitucionalismo mexicano.

El Estado mexicano previo a consolidarse como tal, tuvo un dominio por parte de los españoles, el cual permeó en diversos rubros. En cuanto al aspecto jurídico destaca la implementación de textos que rigieron la vida política y social del territorio recién conquistado.

Previo a adentrarnos a los instrumentos jurídicos que rigieron en la Nueva España, es necesario analizar una de las figuras en las cuales recaía una variedad de funciones, las casas de la contratación de Indias, de acuerdo con Agustín Guimera, contaban con las siguientes funciones:

Es un establecimiento esencialmente comercial, con un amplio abanico de funciones: registro sistemático y pormenorizado de las transacciones con Indias; recepción de los caudales indianos; recogida de información sobre la situación del mercado americano; designación de los escribanos de las naves de la Carrera y de los principales mandos de las Flotas; control de pasajeros al Nuevo Mundo. Finalmente, era un órgano consultivo, para la Corona en materia de navegación y comercio.⁸

Este tipo de órganos hacen ver que existía un control entre las personas que salían de España a las Indias, así como viceversa; en los párrafos subsecuentes analizaremos que no se velaba por los derechos de esas personas que contabilizaba este establecimiento.

⁸ Guimera Ravina, Agustín, *La casa de la contratación y el comercio ultramarino*, consultable en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/mardigitalrevistas/cuadernosihcn/01cuaderno/07casacontratacion.pdf>.

1.3.1 Constitución Política de la Monarquía Española

Dentro de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada el 19 de marzo de 1812, no se hacía mención a la movilidad humana, sino al derecho de los extranjeros, lo cual se inserta hasta la actualidad tal y como se verá.

De acuerdo con Joaquín Varela, en el análisis que realizó respecto al texto legal, refirió: *“La Constitución de Cádiz, [...] pese a su tosquedad técnica y a sus tachas e insuficiencias, había sido fruto de un levantamiento popular juntista y no de una concesión de la Corona, ni siquiera de un pacto con ella”*,⁹ es decir, no respondía a las necesidades de la corona en exclusivo.

Se trataba de un texto revolucionario que, si bien contemplaba a la monarquía, no centraba todas las facultades y prerrogativas en esta, por lo cual, es de analizar los derechos que en esta se protegían y la forma de su redacción.

Al ser un texto que se consideró revolucionario, este otorgaba algunos derechos para los habitantes del Virreinato, por lo que se avocaba a los derechos de los connacionales o las personas pertenecientes a los lugares en donde tenía dominio la corona española.

Refiriendo muy poco a nivel constitucional, a las personas que se encontraban dentro de estos territorios, pero no habían nacido en el mismo. Tal y como se muestra en el artículo 5° de dicha Constitución, el cual expone lo siguiente:

Artículo 5. Son Españoles_

Primero: Todos los hombres libres nacidos y avecinados en los dominios de las Españas, y los hijos de estos.

Segundo: Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza.

Tercero: Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía.¹⁰

A pesar de mencionar lo relativo a los extranjeros y la forma en la que pueden obtener la carta de naturaleza, existe un impedimento, dentro de esta solo se consideran a los hombres libres, por lo que no todas las personas podían acceder a ser españoles, habrá que recordar la época en la que se redactó y que no había

⁹ Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín, “La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX”, Revista de las Cortes Generales, núm. 10, abril 1987, pp. 27-109, disponible en <https://doi.org/10.33426/rcg/1987/10/126>.

¹⁰ Constitución de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz, 19 de marzo de 1812, Imprenta Nacional de Madrid, 1820, disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1079-constitucion-politica-de-la-monarquia-espanola-promulgada-en-cadiz-19-de-marzo-de-1812>.

un gran control migratorio, motivo por el cual, sin ser ciudadano era posible acceder al territorio, distinto era el acceder a un sinfín de derechos.

Existiendo con ello, un trato desigualitario al no contar con el acceso a los derechos, para lo cual, habrá que recordar la situación por la que atravesaba el país y el mundo, para tomar en consideración que el respeto a los derechos de las razas era casi nulo.

1.3.2 Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana

Previo a la promulgación de esta Constitución, existieron algunas propuestas por parte de los insurgentes como lo son los “Elementos Constitucionales” por Ignacio López Rayón en 1812 y también “Los Sentimientos de la Nación” por José María Morelos y Pavón, de los cuales surgió la Constitución.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue el nombre oficial de la Constitución de Apatzingán, como tradicionalmente se conoce, fue sancionada el 22 de octubre de 1814, por el Supremo Congreso Nacional.

Algo relevante, es que se señala que no se trata de un texto constitucional con todas sus formalidades, además de que, hay autores que refieren que nunca entro en vigor. Hay que tomar en consideración las condiciones en las que se encontraba el territorio mexicano, en razón del movimiento independentista, por lo que, no entró en vigencia de forma general, sino en sectores.

Tan es así que, la Constitución señalaba mecanismos para su cumplimiento, tal y como lo refiere el autor Francisco Ramos al precisar:

...se buscó por parte de los constituyentes de 1813-1814 lograr el respeto del nuevo orden constitucional elaborado por ellos, obligando a su cumplimiento y previendo algunos mecanismos para el caso de su incumplimiento. Tales elementos son: el juramento constitucional, las sanciones para los infractores del orden constitucional y la facultad de los individuos para presentar reclamos contra las infracciones constitucionales...¹¹

Es decir, no solo entró en vigencia, sino se intentó su cumplimiento en los territorios que estaban a cargo del movimiento de independencia, lo cual reviste de importancia su análisis, al tratarse del primer vestigio constitucional de la nación que

¹¹ Ramos Quiroz, Francisco, “El decreto constitucional para la libertad de la América mexicana y el respeto al nuevo orden”, en Guzmán Pérez, Moisés y Sánchez Díaz, Gerardo (eds.), *La constitución de Apatzingán. Historia y legado* México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2014, p. 417.

se estaba gestando. Lo que deja claro el ideal del movimiento y la forma en la que se pretendía gobernar la nación, con el reconocimiento de derechos humanos, lo cual se incluyó, según María del Pilar Hernández, al señalar:

El reconocimiento de los derechos políticos de nacionales de la América como de los extranjeros (artículos 13 y 14), previo al reconocimiento de los derechos civiles [...] aquella idea de ciudadanía nacional sirvió para asentar en el Decreto Constitucional de Apatzingán un capítulo III, titulado De los Ciudadanos, cualidad que se perdía por (artículo 15) “crimen de herejía, apostasía y lesa nación”; y se suspendían (artículo 16) “en el caso de sospecha vehemente de infidencia, y en los demás determinados por la ley”.¹²

Tal y como lo señala Hernández, en esta Constitución se reconoce una variedad de derechos, pero persisten cuestiones como son la religión traída por los conquistadores, en lo relativo a la presente investigación, lo que se encuentra en estudio es lo relativo a la movilidad humana.

De acuerdo con lo que señala la autora, al reconocerse ciertos derechos obliga a que se asiente un capítulo específico de los ciudadanos, siendo un gran avance dentro de esta Constitución, en comparación con la ya analizada, debido a que como ya quedó expuesto, en la anterior se mencionaba que para ser español debías cumplir ciertos requisitos.

No obstante, no se consideraba como ciudadanos, lo que ya se ve dentro de esta, al asentarse dicho capítulo con ese nombre, para lo cual, es preciso reiterar que este texto constitucional nunca entro en vigor.

Lo anterior, no exime de que se trata de un texto progresista que, a comparación de su antecesora, modifica la acepción de español a ciudadano, o su equivalente de mexicano a ciudadano, si bien, muchas personas podrían considerar que se trata solo de una forma de referirse, esto permite que no solo cierto sector de la población sea considerado.

Tal y como lo muestra el artículo 14 del texto constitucional, el cual refiere: *“Art.º 14. Los extranjeros radicados en este suelo que protestaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opongan a la libertad de la NACIÓN, se*

¹² Hernández, María del Pilar, “Apatzingán. Constitucionalización primigenia de los derechos humanos en México”, en Carbonell, Miguel et al (coords.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, México, UNAM, 2015, t. I, p. 265.

reputaran también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará, y gozaran de los beneficios de la ley”.¹³

A pesar de que se trata de un gran paso para las personas provenientes de otros lugares, aun y cuando en la época todas las constituciones tenían esta limitante, no se permitía obtener la ciudadanía si no se consideraba a la religión católica como la que protestaban.

Es por ello que, se concluye que aun y cuando ya se reconocía la ciudadanía a todas las personas, esto no incluía a las personas que profesaran una religión distinta a la católica, esto viéndolo solo como texto constitucional, debido a que nunca entró en vigencia en México.

1.4 Constitucionalismo mexicano y reconocimiento de derechos a personas en el contexto de movilidad humana

A lo largo de la historia mexicana, es decir, ya constituido el territorio como lo que hoy conocemos como Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron diversas legislaciones en las que mucho dependía de la persona o personas que ejercieran el poder, para determinar los principios rectores que se integrarían dentro de la Constitución, por lo que, en general se avocaban a la forma y organización del gobierno.

Lo anterior dejando de lado temas importantes como lo es el tema central de esta investigación, la movilidad humana, es por ello que, se analizará cada una de las legislaciones, como antecedente histórico de este fenómeno en el país.

1.4.1 Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano de 1822

A partir del momento en el que triunfa el ejército trigarante, la nación que estaba surgiendo necesitaba algún lineamiento que permitiera continuar con la vida del país, es por eso que, surge este reglamento, bajo el auspicio de Agustín de Iturbide, el cual planteaba que el país se convirtiera en el Imperio mexicano.

Aun y cuando se trata de un documento que contó con poca vigencia, debido a que el imperio que se planteaba poco duró, es necesario realizar el análisis de los

¹³ Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814, disponible en <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1836-Leyes-Constitucionales-de-la-Republica-Mexicana.pdf>.

derechos con los que contaban las personas en contexto de movilidad humana, a diferencia de los que se habían otorgado a través de los anteriores textos constitucionales.

Este reglamento dentro de los artículos 7 y 8, hacía mención a las personas a las cuales se les podría considerar como mexicanos, con algunas precisiones que a continuación se enuncian:

Artículo 7. Son mexicanos, sin distinción de origen, todos los habitantes del Imperio, que en consecuencia del glorioso grito de Iguala han reconocido la independencia; y los extranjeros que vinieren en lo sucesivo, desde que con conocimiento y aprobación del Gobierno se presenten al ayuntamiento del pueblo que elijan para su residencia y juren fidelidad al emperador y a las leyes.

Artículo 8. Los extranjeros que hagan, o hayan hecho servicios importantes al Imperio; los que puedan ser útiles por sus talentos, invenciones o industria, y los que formen grandes establecimientos, o adquieran propiedad territorial por la que paguen contribución al Estado, podrán ser admitidos al derecho de sufragio. El emperador concede este derecho, informado del ayuntamiento respectivo, del ministro de relaciones y oyendo al Consejo de Estado.¹⁴

En estos artículos al igual que en el texto constitucional analizado previamente, ya se reconocía en igualdad de condiciones a los habitantes del país, pero hay un señalamiento interesante en el que se ve reflejado la forma de gobierno que se planteaba dentro del reglamento.

La condicionante para tener un trato igualitario es el juramento de fidelidad al emperador y a las leyes, lo que no permitía que permanecieran la diversa nacionalidad con la que contaban. Otro de los puntos interesantes lo es que permite el acceso a derechos político electorales, siempre y cuando cuenten con los recursos para obtener territorio dentro del país.

La cuestión de los recursos, es algo que se ve constantemente durante el siglo XIX y aun en la actualidad; pero en esa época aun en la legislación era un tema muy marcado, casi una compra de los derechos que se deberían reconocer por si solos, por lo que se analizará su evolución posterior a esta reglamentación.

1.4.2 Acta Constitutiva de la Federación de 1824

Una vez que el Imperio mexicano no generó frutos y que concluyó de facto, las Entidades Federativas generaron la iniciativa a través de la cual se constituyeron

¹⁴ Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, consultable en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

como Estados soberanos pero unidos como una Federación, logrando con ello, el Acta constitutiva de la Federación de 1824.

El texto que se generó a partir de esta acta, en rigor se trataba de un acta constitutiva, en la cual se establecían únicamente las atribuciones de los poderes, sin atender a más, solo se consideraba la libertad de ideas, señalando que cualquier persona podía escribir, imprimir y publicar sus ideas.¹⁵

De acuerdo con lo anterior, dentro de este apartado no existe un mayor análisis, en atención a que, los derechos de las personas se encontraban contenidos en cada una de las constituciones de los Estados; empero, el realizar un análisis tan minucioso resultaría infructuoso para los términos de la presente investigación.

1.4.3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Una vez superada la guerra de independencia e instaurado formalmente el nuevo estado mexicano; habiendo pasado por la época virreinal, un intento de imperio manos de Agustín de Iturbide y un nuevo alzamiento en contra del mismo, se instauró una república federal, representativa y popular.

Manteniendo ciertos principios que ya se tenían contemplados desde las constituciones anteriores; en contraposición a ello, uno de los cambios significativos y relevantes fue la instauración de Presidente y Vicepresidente, a través de las elecciones populares.

Si bien, cambió mucho la forma de gobierno que se había presentado en México, la protección a los derechos de las personas en contexto de movilidad no obtuvo grandes cambios, aun y cuando se vio el desarrollo de otros derechos, esto, considerando solo a nivel federal, debido a que, para ese momento las Constituciones progresistas lo eran las de las Entidades Federativas.

Considerando solo a nivel federal, no se obtuvo gran avance, tal y como lo señala Francisco Paolo Bolio, el cual refiere que: “Desde luego se reconoce la influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre, de la Constitución de Cádiz y la afinidad con la Constitución de Estados Unidos. Se inscribieron en ella

¹⁵ Acta constitutiva de la Federación de 1824, consultable en: <https://www.segobver.gob.mx/juridico/var/constitutiva.pdf>.

las libertades fundamentales del individuo, destacando las de pensamiento y de imprenta”.¹⁶

De acuerdo con lo que expone el autor, se le dio gran énfasis a los derechos políticos, se desarrollaron bastante los derechos humanos en este ámbito, esto solo en el texto, debido a la influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, tal y como sucedió en Francia, esto no se aplicó de forma general, aun existían ciertos sesgos que posteriormente y a base de luchas sociales se fueron superando, pero en esta época no se logró hacerlo.

1.4.4 Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de 1835

A partir de 1830, surge de nueva cuenta una lucha entre centralistas y federalistas, razón por la que se pone en duda por parte de Antonio López de Santa Anna, la validez de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, con ello comienza un movimiento a fin de modificar dicha Constitución.

Con ello se logra un fortalecimiento de los centralistas, razón por la que se desconoce al vicepresidente¹⁷ y se apoya a Santa Anna, razón por la que se inicia la revisión de la Constitución y a fin de generar un nuevo texto normativo, es que previo a ello, se generan estas Bases Constitucionales y como su nombre lo menciona son generadas por el Congreso Constituyente de 1835, que fue el que generó las siete leyes.

Estas bases aun y cuando no se trata de un texto constitucional, generaron un cambio y dentro del articulado que la contienen existe una parte fundamental para los derechos de las personas en contexto de movilidad, mencionando el artículo 2, lo siguiente:

A todos los transeúntes, estantes y, habitantes del Territorio mexicano, mientras respeten la religión y las leyes del país, la nación les guardará y hará guardar los derechos que legítimamente les correspondan: el derecho de gentes y el internacional

¹⁶ Paoli Bolio, Francisco, “Reflexión retrospectiva sobre la Constitución de 1824”, en Valadés, Diego, et al (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 43-47.

¹⁷ La figura del vicepresidente se empleó a partir de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el cual era elegido a partir de las elecciones, es decir, el ganador sería el presidente, mientras que el que quedara en segundo lugar, sería el vicepresidente, lo que trajo una gran problemática al país, por la diferencia de ideas o planes de trabajo.

designan cuáles son los de los extranjeros: una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano.¹⁸

La narrativa que hacía este artículo resulta relevante, ya que habla en un primer momento del reconocimiento de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, debido a que reconoce sus derechos, con dos limitantes, la religión y el respeto a las leyes.

Algo similar a la actualidad, no así en el caso de la religión, pero el respeto a las leyes del país sí, debido a que, de no respetarse la legislación es posible suspender o restringir algunos derechos, si esto hubiese persistido en las Constituciones venideras, México sería un país de innovación en los derechos de las personas migrantes. Pero esto no continuo así, tal y como se analizará en lo subsecuente.

1.4.5 Las Leyes Constitucionales de la República mexicana de 1836

Bajo la misma influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, es que se sancionaron estas siete leyes, por lo que, estas tendían a velar por los derechos de los habitantes del Estado mexicano, generando con esta modificación el primer catálogo general de derechos humanos.

En razón de esa influencia es que Soberanes Fernández realiza la siguiente reflexión: *“La doctrina jurídica, sobre todo a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, ha discutido sobre el origen de estas declaraciones de derechos humanos dentro del constitucionalismo moderno y su importancia en la configuración del Estado liberal y democrático de derecho...”*,¹⁹ concluyendo con ello que, esta influencia fue derivado de los declaraciones ya señaladas.

Tal y como lo señala el autor, esto se vio reflejado en las normas que contienen estas leyes, ya que demuestran de forma revolucionaria su apertura para generar normas en pro de los derechos humanos.

¹⁸ Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de 1835, consultable en: <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1835-Bases-constitucionales-expedidas-por-el-congreso-constituyente.pdf>.

¹⁹ Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitucional de México*, UNAM, 2019, t. I, p. 456.

Al realizar una comparativa entre la legislación anterior, es decir, la Constitución de 1824, al verse también influenciada por las Declaraciones ya mencionadas y, las Siete Leyes que se analizan, existe un paso gigantesco en cuanto al reconocimiento de los derechos humanos de los extranjeros, que en la actualidad podrían formar parte de la población en contexto de movilidad humana.

Dicho avance, se ve reflejado en el primer artículo de la primer ley, el cual hace referencia a quienes se les reconoce la calidad de mexicano, en un primer momento señala que los nacidos en el territorio de padre mexicano por nacimiento o naturalización (cabe aquí hacer la precisión de que, hasta el momento las mujeres aún no se les reconocían sus derechos, es por ello que, solo se hace referencia al padre); también aquellos nacidos en el extranjero hijos de padre mexicano que decidieran radicar en el país.

Además, los nacidos en el territorio, de padre extranjero y que decidan residir en el territorio; y, los nacidos en el territorio en el momento que se declaró la independencia y que hayan obtenido carta de naturalización,²⁰ es decir, se apertura el país para reconocer los derechos de las personas que se han trasladado desde diversos lugares del mundo y no solo los de los nacionales.

Otro de los puntos importantes de dicha ley, pero en su numeral 12, es que señala que los extranjeros introducidos legalmente en la República gozan de todos los derechos naturales, por lo que ya se les reconoce derechos, con la limitante de que debe ser de forma legal, lo cual en la práctica hasta la actualidad se emplea de la misma forma.

En conclusión, estas siete leyes muestran un avance significativo en cuanto a la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras residentes en el país, al reconocerles sus derechos al momento del ingreso al territorio, lo cual hasta la actualidad ha permanecido.

²⁰ Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, artículo 1°, disponible en <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1836-Leyes-Constitucionales-de-la-Republica-Mexicana.pdf>.

1.4.6 Las bases orgánicas de la República mexicana de 1843

En el caso de este cuerpo normativo, no recibió el nombre de constitución; a pesar de ello, su estructura sí fue de una legislación similar, en la que se señalaban división de poderes y ciertas prerrogativas con las que contaban los ciudadanos.

Lo anterior, debido a los orígenes de la misma, es decir, un levantamiento por parte de los ciudadanos, a fin de lograr el reconocimiento de sus derechos, tal y como lo menciona Soberanes al referir lo siguiente:

El mismo 19 de diciembre de 1842, el presidente interino, general Nicolás Bravo, expedía un decreto mediante el cual, en virtud de que “las autoridades de los pueblos... desconociendo al congreso constituyente, han producido una crisis que imposibilitaba seguir con sus funciones”, creaba una Junta de Notables, fundando en el artículo séptimo de las Bases de Tacubaya, como veinte años antes lo había hecho Agustín de Iturbide. Ahí se señalaba que el gobierno nombraría una asamblea compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y su patriotismo, para que en el plazo de seis meses formara, con asistencia del gabinete presidencia, las bases para la organización de la nación, las que tendrían que ser sancionadas por el gobierno.²¹

El fragmento anterior, precisa la forma en la que se lograron constituir de nueva cuenta las bases orgánicas, generando una asamblea, lo que refleja que, México por tratarse de un país joven fue condenado a repetir lo que ocurrió ya con Iturbide, regresando con esto al conservadurismo que se vivía en esa época; una vez que se nombró la asamblea se formaron las bases para la organización de la nación.

Una vez que quedaron precisados, los hechos de épocas anteriores, generando con ello una perspectiva más clara de la inestabilidad que se vivía en el México independiente, es posible entrar al análisis de la normativa brindada a través de esas bases orgánicas en relación con las personas extranjeras que residen en el país, es decir, las personas en contexto de movilidad humana, aun y cuando esto se dé forma general y no así en lo particular a cada fenómeno.

Dentro del Título II, titulado De los habitantes de la República, en su artículo 7º, se señala que: “*Son habitantes de la República todos los que residen en puntos que ella reconoce por su territorio*”,²² en este punto, si bien solo menciona como

²¹ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p.543.

²² Bases Orgánicas de la República Mexicana, disponible en https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Centrismo22_3.pdf.

habitantes, aún nos encontramos frente a lo que ya se había visto en las Siete Leyes, se le respetan una variedad de derechos a los habitantes de la república.

La gran diferencia existente entre estas, radica en que esta legislación si precisa que los extranjeros solo gozarán de los derechos que les concedan las leyes y los tratados²³, pero ya no se incluyen todos los derechos naturales, estos se ven limitados a los tratados internacionales.

Por lo tanto, como ya se ha mencionado, no solo con las prerrogativas dadas a los extranjeros, sino también con la forma en la que se instauraban las legislaciones en el país, en el momento en el que se muestra un avance significativo para la época, dependerá de la ideología de las personas que en ese momento detentan el poder, es especial lo relativo a los derechos humanos.

En el momento en el que gana cierta facción política con ideales diversos a los que tenían los anteriores gobernantes, retoman o imponen sus ideales, lo que vemos cada sexenio al llegar un partido distinto al poder; en este punto de la historia mexicana, ganó de nueva cuenta la facción republicana, restaurando con ello la República Federal, por lo que se intentó restaurar la Constitución de 1824.

Aplicándose el mismo texto constitucional con algunas reformas, la mayor y más destacable es la que Francisco Vázquez-Gómez, refleja a través de la siguiente reflexión:

En este sentido, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 revitaliza la posición de los estados miembros de la federación, no sólo asignándoles mayor participación en la toma de decisiones de carácter constitucional, sino también sometiéndolos a mayores controles, tal y como fue el caso de la garantía constitucional prevista en su artículo 22, en el cual se crea un procedimiento de control constitucional de tipo a posteriori, abstracto y concentrado, ya que las leyes de los estados podrían ser declaradas nulas por el Congreso una vez que ya habían sido aprobadas y publicadas.²⁴

De acuerdo con el autor, en esta Acta Constitutiva al retomarse el federalismo, regresan a encontrarse fortalecidos los Estados, por lo que regresan a ser de relevancia las Constituciones de cada uno de los Estados o territorios existentes en ese momento, recordemos que fue en este momento en el que surgió

²³ Artículo 10, de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana.

²⁴ Vázquez-Gómez Bisogno, Francisco, *El acta constitutiva y de reformas de 1847: un ejemplo del control constitucional de leyes locales en el México del siglo XIX*, Repositorio Nacional CONACYT, 2009.

el Juicio de Amparo, siendo la primera sentencia emitida por un caso de destierro, lo que resulta relevante dentro del tópico que se ha señalado.

Razón por la que se volvería muy extenso analizar al menos en este apartado cada una de ellas, razón por la que solo se analiza en lo superficial esta legislación, aunado a ello, esta no fue permanente y sufrió diversas variaciones debido a las guerras y la invasión norteamericana, lo que trajo consigo la pérdida de casi la mitad del territorio, lo que complicó la estabilidad del país, así como de sus normas.

1.4.7 Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

A partir de todos los cambios entre centralistas y federalistas, así como el doble discurso que siempre mantuvo Santa Anna, es que se generó la necesidad de modificar de nueva cuenta el texto que rigiera al país, por lo que se conformó esta acta.

Las modificaciones que ahí se realizaban son muy generales, lo cual atiende a la gran problemática del país, tanto la interna, como la pérdida de casi la mitad del territorio, lo que motivó de nueva cuenta una reforma al texto Constitucional, por lo que esta acta da pauta al primer catálogo de derechos humanos en la Constitución que emergió a partir de esta acta.

1.4.8 La Constitución Política de la República mexicana de 1857 y las leyes reformistas

Una vez que se dejó de lado a Antonio López de Santa Anna, después de que paso de conservadores a liberales, privilegiando en todo momento la forma más conveniente para estar en el poder, terminando con el levantamiento militar iniciado en Ayutla, Guerrero; a través del cual surgió un nuevo Congreso Constituyente.

Además, en este periodo no solo resulta relevante la Constitución, también se analizarán las leyes reformistas, las cuales son: la Ley de Administración de Justicia Orgánica de los Tribunales de la Federación (Ley Juárez), la Ley de Libertad de Imprenta (Ley Lafragua), la Ley para la Desamortización de Tierras de Comunidades (Ley Lerdo), la Ley para el Cobro de Servicios Parroquiales (Ley Iglesias), y la Ley Orgánica del Registro Civil.²⁵

²⁵ Galeana, Patricia, *Juárez en la historia de México*, Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 37.

En dichas legislaciones se generó la gran separación entre la Iglesia y el Estado, logrando con ello, la nacionalización de los bienes del clero, además de retirar los registros de nacimiento a la iglesia, con la creación del Registro Civil, lo que llevo a que, las actividades esenciales las dirigiera el gobierno en turno y no así la iglesia, lo que generó un conflicto con la Santa Sede.²⁶

Derivado de lo anterior, esta es la primera Constitución que no establece una religión como oficial para el territorio mexicano, además establece los antecedentes de la redacción del reconocimiento a rango constitucional de los derechos humanos que se encuentran en la actual Constitución.

Ya que mencionan ciertas garantías, pero no precisan algunas cuestiones como lo hace ahora la Carta Magna, un ejemplo de ello, lo es el artículo 20 constitucional, que nos habla de las garantías de toda persona detenida, en la actualidad se habla de los derechos con los que cuenta la persona acusada de un delito, además de los de las víctimas y señala las bases para el proceso penal.

Es por lo anterior que, resulta interesante realizar el análisis en cuanto a los derechos con los que contaban los extranjeros; en un primer momento, dentro del artículo 30 se señala a quienes se les considera mexicanos, precisando que son todas aquellas personas nacidas dentro o fuera del país, siempre que tengan padres mexicanos.²⁷

También se consideran mexicanos aquellos que, se naturalicen conforme a las leyes, o bien que tengan propiedades en el país o hijos mexicanos, en este último caso, siempre que no conserven su nacionalidad.

Respecto de los extranjeros se habla dentro del artículo 33, en el que se menciona que, contarán con todas las garantías otorgadas en la primera parte, es decir, las garantías constitucionales de la que ya se hablado y que resultan ser los antecedentes de los actuales derechos humanos contenidos en la parte especial de la Constitución actual.

²⁶ Alejos Grau, Carmen José *et al*, *Las leyes de reforma y su aplicación en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2021, p. 700.

²⁷ En este punto cabe aclarar que, es hasta este momento en el que se comienzan a reconocer los derechos de las mujeres a nivel constitucional, tal como ya se vio, en constituciones anteriores, solo se consideraba al padre mexicano, lo que representa un gran avance en cuanto a los derechos de la mujer.

Menciona en el artículo 32 que se preferirá siempre a los mexicanos, en igualdad de condiciones, haciendo mención que siempre que sea en los casos que no se requiera la ciudadanía para algún empleo, cargo o comisión.²⁸

De acuerdo con lo anterior, un artículo a nivel constitucional, en esa época permitía un acto de discriminación al preferir a pesar de que no se señalara como requisito contar con la ciudadanía; a los mexicanos sobre los extranjeros, lo cual en la actualidad persiste tal y como se muestra en el artículo 30 párrafo quinto de la actual Constitución que nos rige, tal y como se verá a continuación, lo cual permite una discriminación por orígenes nacionales, que persiste a nivel constitucional desde esa época.

1.4.9 Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos de 1917

Por último, se analizará la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) que rige en la actualidad, así como los avances que se tuvieron en comparación con las anteriores, además de analizar las reformas que ha sufrido la actual Constitución, esto con relación a los derechos que se les otorgan a los extranjeros que residen o habitan en el país.

Esto de forma general, toda vez que, como es sabido, han existido muchas reformas a nuestro texto constitucional, a tal grado que ya no se asemeja al original, sin que lo referente al tema haya dado un gran cambio.

Respecto de la movilidad humana, es poco el cambio que se ha generado en cuanto al reconocimiento de los derechos de las personas en este contexto, a diferencia del sinnúmero de reformas que han sufrido otros artículos constitucionales.

En la actualidad el artículo 33 referente a las personas extranjeras, solo ha sufrido una reforma, la del 10 de junio del 2011, lo que no ha tenido mayor trascendencia, debido a que solo modifica la frase garantías individuales por derechos humanos,²⁹ lo que no genera una mayor protección a los derechos de las personas en contexto de movilidad humana.

²⁸ Constitución de 1857, disponible en https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

No obstante, el artículo 1°, refiere que se deberá dar un trato igualitario a todas las personas que se encuentren en el territorio mexicano, con lo que se logra el reconocimiento de los derechos, que si bien, como ya ha quedado de manifiesto, no se encuentran reconocidos en la Constitución, si se reconocen a través de los instrumentos jurídicos internacionales.

Con lo que se logra permear en el sistema jurídico mexicano, de forma muy distinta a la que se analizó dentro de los apartados anteriores y que sirven como referente para advertir los avances y progresos que se tienen respecto de la protección de los Derechos Humanos de las personas en contexto de movilidad humana.

1.5 Los distintos tipos de movilidad humana

Como ya se ha mencionado, la movilidad humana es un concepto general, que engloba todo el tránsito humano alrededor del mundo, sin tomar en consideración los motivos del traslado o los efectos y consecuencias que estos pueden llegar a tener, por lo que es necesario hacer la precisión respecto de cada concepto.

Existe un sinfín de conceptos referentes a la movilidad humana; para efectos de la presente investigación se atenderá en especial a tres de ellos, que serán de los que se hará el análisis en los párrafos subsecuentes; siendo estos la migración, el desplazamiento y la figura del refugiado.

1.5.1 Migración

Dentro de este apartado se analizará su conceptualización y la forma en la que esta se ha desarrollado, por lo que se verán diversas acepciones del término, a fin de tener un panorama más amplio, generando con ello, una terminología adecuada para esta investigación.

De acuerdo con la Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño, la cual señala que, “por migración entendemos los desplazamientos de personas que tienen como intención un cambio de residencia desde un lugar de origen a otro

de destino, atravesando algún límite geográfico que generalmente es una división político-administrativa”.³⁰

Es decir, se trata de aquellas personas que, cambian de lugar de residencia, por diversos motivos, las cuales la autora no señala, sin embargo, la precisión que, si hace, es en cuanto a que atraviesan un límite geográfico, haciendo alusión a una división político administrativa, la cual se entiende como aquella en la cual se encuentran sustentados los límites territoriales de cada país.

Esto resulta de relevancia debido a que existe otro tipo de migración en el cual se cambia de lugar de residencia, en esta no se atraviesan límites territoriales de una nación, es decir, esta se da de forma interna, haciendo alusión a su denominación, la cual es el desplazamiento en muchas ocasiones forzado interno, empero, este lo veremos con más detenimiento en lo subsecuente, a fin de hacer la clara diferenciación entre ambos términos.

Así pues y como ya se vio, existen ciertos factores determinantes para tomar en consideración respecto al fenómeno de la migración, por lo que según Donald J. Bogue:

Teóricamente, el termino migración debe ser reservado para aquellos cambios de residencia que involucran un reajuste completo de las afiliaciones del individuo en la comunidad. Cada miembro de una población reside en algún punto o serie de puntos en el espacio y un mero cambio en la ubicación de su residencia, debe ser definida únicamente, sin mayores implicaciones, como “movilidad espacial”. Es decir, si no hay un cambio cultural involucrado en el traslado de un lugar a otro, no puede hablarse de migración.³¹

Este autor realiza una precisión más detallada respecto a la dada por la Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño, debido a que en la primera definición se hace referencia al cambio de residencia atravesando por límites político-administrativos.

Para lo cual, se realizó la precisión que se debe tomar en consideración el cambio de nación, es por ello que, dicha definición podría encuadrar al menos en el caso mexicano, en el cambio de entidad federativa, ya que a pesar de que, se trata de un mismo país, cada Estado cuenta con su sistema político y administrativo.

³⁰ Ruiz García, Aída, *Migración oaxaqueña, una aproximación a la realidad*. Oaxaca: Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño, 2002, p.13.

³¹Bogue, Donald J, “Migración interna”. *El estudio de la población*, México, Aguilar, 1968.

Esto en razón de que, formamos parte de una federación, por lo que cada entidad es libre y soberana, generando cada una su propio sistema político administrativo, tan es así que, al interior del Estado, se cuenta con los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales a su vez directa o indirectamente dependen del nivel Federal, pero se rigen atendiendo a la ideología de cada Estado.

Es por ello que, resulta relevante la conceptualización que da Bogue, en razón de que, no se limita a las condiciones políticas, sino que señala que se entiende como migración a la movilización en la que se da un reajuste completo en las relaciones del individuo con la comunidad.

Señalando además que, cuando una persona se traslada de un lugar a otro con costumbres y tradiciones diversas a las de la comunidad de origen; esta acepción cuenta con la misma problemática que ya se analizó, debido a que el cambiar dentro del mismo país.

Por ejemplo, trasladarse de un Estado del sur a uno del norte, puede generar este cambio y pérdida de las relaciones con la comunidad, cambiando a un lugar con tradiciones, si bien, no totalmente distintas, debido a que no existe un cambio de lenguaje, en muchos otros aspectos si hay un cambio significativo.

Por lo tanto, no se podría tomar en consideración tal conceptualización de forma literal, pero sirve para hacer las aclaraciones en cuanto a cuáles son las características con las que debe de contar una movilización para ser considerada como migración, además de con ello tratar de generar un concepto propio que contenga los elementos mínimos para los fines que se buscan.

Por su parte Eramis Bueno Sánchez, en lugar de atender desde un primer momento al concepto de migración, se avoca a la conceptualización no del fenómeno, sino de la persona que lo vive, es decir, el migrante.

Precisando que “un migrante es aquella persona que decide salir de su lugar de origen para trasladarse a otro, ya sea una comunidad, estado, o país por un intervalo de tiempo considerado”,³² dentro de este concepto, al hacer alusión a la persona, se analiza un elemento que no se mencionaba en las demás

³² Bueno Sánchez, Eramis, *Definiciones y conceptos sobre la migración*, 2000, http://catarina.udlap.mx/u_l_a/tales/documentos/lri/guzman_c_e/capitulo1.pdf.

conceptualizaciones, debido a que señala lo relativo a que el migrante se traslada a otra comunidad, estado o país.

Esto en razón de que, los demás mencionaban únicamente lo relativo a el cambio de costumbres o el cambio en cuanto a límites político-administrativas, si bien, en el concepto de análisis, hace referencia a cuestiones similares, en este si se precisa el cambio de comunidad, estado o país.

En este punto es necesario señalar que el fenómeno de la migración a estudio, es el que se da entre países, ya que, el cambio de comunidad o estado, forma parte del desplazamiento interno, el cual es un fenómeno migratorio a micro escala, siendo el de interés dentro de este apartado, la migración que se da entre países.

Así, otra de las acepciones señala que los teóricos describen a “la migración como aquel cambio de residencia que entraña fundamentalmente una decisión económica e individual para mejorar las condiciones de vida, ya que sus observaciones indican que esto es lo que ocurre cuando se produce un ajuste demográfico significativo”.³³

Dentro de esta conceptualización existe un elemento que no se había visto en los ya analizados, el cual es la decisión económica e individual para mejorar las condiciones de vida, visto desde este punto, la migración se puede dar derivado de una decisión previamente pensada y razonada, a fin de obtener una mejor calidad de vida.

No obstante que se hace este señalamiento, existen diversas cuestiones que no permiten que sea una decisión económica únicamente o en su caso, individual, en México diariamente se ven notas en las que se demuestra que la migración en muchos de los casos se da debido a la violencia que impera en todo el país, por eso es común ver notas acerca de movilizaciones humanas derivadas de la violencia.³⁴

³³ Carassou, Roberto Herrera. *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Siglo XXI, 2006, pp. 26-27.

³⁴ En 10 meses suman 33 casos de desplazamiento forzado por violencia, nota consultada el 04 cuatro de diciembre de 2023, <https://www.jornada.com.mx/2023/12/03/sociedad/027n2soc>.

Por lo que, al concepto anterior, se agregaría el tema de la seguridad, que el hecho de que se señale que se migra buscando una mejor calidad de vida, podría incluir el tema de la violencia, el cual ha cobrado relevancia recientemente.

Es por ello, que ya se cuenta con cuatro perspectivas distintas, que si bien, estas no tocan ni una mínima parte de las aristas del fenómeno de la migración, nos permiten contar con un contexto más amplio respecto a la conceptualización del tema central de la investigación y a fin de no generar una mayor compilación de acepciones de diversos autores, que si bien resultarían muy instructivas, eso podría llevar no solo un capítulo, sino una gran extensión de la investigación debido a que se puede conocer desde la psicología social, la sociología, etcétera.

Otro punto importante a considerar es no solo que se trate del tema migratorio, sino que, al ser cuestiones relativas a derechos humanos, por consiguiente, se analizará el concepto de migrante, siendo la persona el punto focal de la investigación.

Por lo que, el concepto que se atenderá es que el migrante es aquella persona que sale de su lugar de residencia, buscando mejores condiciones de vida, ya sea esto debido a la situación económica, la violencia, alguna persecución política o simplemente por una decisión propia, siendo esto enunciativo más no limitativo.

Además de que dicho cambio de lugar de residencia debe realizarse de Estado a Estado, o bien, de nación a nación, es decir, deberá cruzar alguna barrera fronteriza, o limítrofe, para ser considerado como tal.

Otro punto importante a considerar, es que esta movilización puede darse con los permisos migratorios correspondientes, es decir, las personas que cuentan con la autorización de destino para su llegada, los cuales también se consideran como migrantes, debido a que cumplen con las características necesarias.

Es decir, que están cambiando de residencia derivado de la búsqueda de mejores condiciones de vida y traspasan los límites territoriales del país de destino, en este supuesto se encuentra una pequeña cantidad, en comparación con las personas migrantes que no cuentan con los permisos necesarios.

1.5.2 Desplazamiento Forzado Interno

Respecto de este fenómeno que ha sido poco analizado y el cual se llega a confundir con la migración, es necesario generar una idea o concepto acerca de sus características y que lo diferencia con el tema anterior, es por ello que, atendiendo al glosario de la OIM, el desplazamiento es:

Movimiento de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, o bien para evitar dichos efectos.³⁵

Es decir, uno de los rasgos característicos de este fenómeno, es el motivo del traslado, de acuerdo con la Organización ya referida, esta se da debido a la violencia o catástrofes naturales, distinto de la migración que, se da en ocasiones por decisión propia, pero aún es necesario encontrar una definición más precisa.

Es por ello que, es necesario analizar una acepción distinta a la ya analizada, por lo que, de acuerdo con lo señalado por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (en adelante Principios Rectores), conceptualiza de la siguiente forma:

Se entiende por desplazados internos a las personas o grupos de personas que han sido forzados u obligados a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, o a abandonarlos, en particular a causa de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o causados por el ser humano, y que aún no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.³⁶

El concepto anterior es coincidente con el ya analizado, tras señalar como motivos del desplazamiento situaciones de violencia u conflicto armado, o en su caso violaciones a derechos humanos.

En este caso las conceptualizaciones no distan mucho de lo señalado una de otra, solo es necesaria una precisión, que el segundo de los autores si realiza, respecto al señalamiento de que es al interior del país, lo que se conoce como DFI.

Es decir, el traslado de las personas al interior del país, por motivos de violencia que no les permiten continuar en su residencia habitual, lo que diferencia

³⁵ OIM ONU Migración, *op. cit.* p. 61.

³⁶ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consultable en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>.

de la migración, debido a que, en esta última, por lo general se cruzan límites fronterizos, mientras que, en el caso del desplazamiento, esto no acontece.

Abonando a lo anterior, hoy en día en el ámbito internacional se cuenta con diversos instrumentos jurídicos que refieren algunas consideraciones sobre el DFI, pero concretamente el Estado mexicano no cuenta con una ley nacional que atienda tal fenómeno, de tal suerte que ante dicha omisión legislativa, algunas Entidades Federativas como es el caso de Chiapas, Zacatecas, Sinaloa y Guerrero, han puesto en marcha la acción legislativa para crear una ley que observe tal situación.

Ahora bien, por lo que se refiere al caso del Estado de Michoacán, actualmente se encuentra trabajando por la creación de una ley estatal para atender el DFI,³⁷ lo cual genera una esperanza para el reconocimiento y protección jurídica de los derechos de las personas desplazadas en Michoacán.

1.5.3 Refugiado

Respecto de este tema, es una de las figuras socialmente conocidas, a pesar de ello, no se conocen los alcances y en que consiste esta figura, ya que es fácil confundir entre las diversas figuras que forman parte de la movilidad humana, por lo que en párrafos subsecuentes se realizará el análisis respecto de este tema.

Al realizar una búsqueda acerca de este concepto, nos encontramos con que, aun y cuando se consulte el mismo documento, existen diversos conceptos acerca del mismo tema, tal y como lo veremos a continuación. Según la OIM, conceptualiza al refugiado como:

Persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él.³⁸

De acuerdo con dicho concepto, es aquella persona que debido a los motivos ahí señalados no quiere regresar a su país, un punto importante a diferenciar es

³⁷ Zambrano-Vázquez, Diana Pamela. 2023. "Creación Del Comité Interinstitucional Para Atender El Desplazamiento Forzado Interno En Michoacán, México". *Revista Espiga* 22 (46):178-91. <https://doi.org/10.22458/re.v22i46.4989>.

³⁸ OIM ONU Migración, *op. cit.* p. 190.

que dentro de este concepto no se hace referencia a temas políticos, debido a que de tratarse de ese motivo se convierte en una figura diversa.

En el mismo glosario ya citado, existe un concepto diverso, el cual hace referencia como refugiado a lo siguiente:

Persona que reúne las condiciones necesarias para recibir la protección de las Naciones Unidas proporcionada por la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), de conformidad con su Estatuto y, en particular, con las resoluciones posteriores de la Asamblea General de las Naciones Unidas en las que se aclara el alcance de la competencia del ACNUR, independientemente de que esa persona se encuentre o no en un país que sea parte en la Convención de 1951 o en el Protocolo de 1967 —o en cualquier instrumento regional pertinente relativo a los refugiados— o de que su país de acogida le haya reconocido o no la condición de refugiado en virtud de cualquiera de esos instrumentos.³⁹

En este caso, la condición solo se da con el reconocimiento que realiza la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) y para fines prácticos la acepción que se empleará en lo subsecuente, es la primera referida, debido a que esta sí menciona los elementos con los que se cuenta, mientras que la segunda solo se limita al reconocimiento del ACNUR.

1.6 La movilidad humana como derecho humano

Una vez que se ha analizado todo el contexto relacionado con la movilidad humana y para los fines de la presente investigación es necesario enlazar los dos grandes temas que se analizarán; es decir, la movilidad como derecho humano, por lo que en este apartado se analizará la concepción de derechos humanos.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), los derechos humanos son *“partes inherentes de todos nosotros, independientemente de nuestra nacionalidad, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, idioma, o cualquier otra condición...”*,⁴⁰ la cual se trata de una definición, si bien digerible, por mencionarla de alguna forma, también es muy ambigua e imprecisa.

³⁹ OIM ONU Migración, *op. cit.* p. 191.

⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas, consultable en: <https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights>.

Esto atendiendo a que los menciona como partes, lo que no deja claro la verdadera naturaleza, fines y objetivos que se persiguen con los derechos humanos. Por su parte, según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH), los define como *“el conjunto de prerrogativas inherentes de que goza toda persona. Se encuentran reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado es parte”*.⁴¹

En este caso ya se hace referencia a prerrogativas, lo cual es parte fundamental de la concepción de derechos humanos, debido a que gracias al reconocimiento de este tipo de prerrogativas es que se vuelven exigibles, por lo que, al fusionar ambas conceptualizaciones, es posible generar una conceptualización más acertada.

Se trata de aquellas prerrogativas inherentes al ser humano, independientemente de sexo, origen, idioma, religión, pero para la presente investigación lo más relevante es la nacionalidad u el origen, ya que esto es el tema medular de la presente investigación.

Al movilizarte es común que, se genere una incertidumbre respecto de la inestabilidad que se vive durante ese traslado y posterior estancia o permanencia en algún lugar; y se desconoce que, a pesar de no encontrarse en el lugar de origen, se cuenta con todos los derechos relativos a la persona.

Al menos en el caso mexicano, a través del señalamiento en el artículo 1º de la CPEUM, es que se da la apertura al reconocimiento de los derechos de todas las personas que ingresan al país.

Por su parte, la movilidad humana se reconoce a través de diversos instrumentos jurídicos internacionales, en los que se reconoce el libre tránsito, a nivel internacional, este se da a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al señalar en su artículo 13, que *“1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”*.⁴²

⁴¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Aspectos básicos de los derechos humanos*, México, CNDH, 2018, p. 5.

⁴² Declaración Universal de los Derechos Humanos, consultable en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

Con lo que se reconoce como un derecho humano la movilidad tanto nacional como internacional, siendo este el tópico principal que se analizará en esta investigación.

1.7 Orígenes del *ombudsman*, de la figura sueca a su expansión a toda Europa

La figura del *ombudsman*, es la primigenia, por lo que ha sido objeto de diversas modificaciones u adecuaciones acorde con el país que lo implemente; sus orígenes se dan en Suecia, al acuñarse en ese país el término, el cual a través de los años y con motivo de la inclusión se ha redefinido como *ombudsperson*, lo que, si bien ha generado inclusión, también ha modificado los fines, atribuciones y alcances que tiene tal figura.

Previo a entrar al estudio histórico de tal figura, es necesario conocer a que hace referencia el término y un poco de la forma en la que se ha transformado en los diversos países que la adoptaron. En razón de lo anterior y de acuerdo con la RAE, el termino se refiere a:

Voz sueca que significa 'alto funcionario público encargado de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos ante los poderes públicos'. Debe sustituirse en español por las denominaciones propias de cada país: defensor del pueblo, en España y en la mayor parte de América del Sur; defensor de los derechos humanos, en México y algunos países centroamericanos; defensor de los habitantes, en Costa Rica; y procurador de los derechos humanos, en Guatemala.⁴³

Acorde con lo anterior, existen diversas acepciones adoptadas por los países que albergan tal figura; los cuales coinciden en referirlo como un defensor que se encarga de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Dentro del diccionario universal de términos parlamentarios de la Cámara de Diputados, se señala lo siguiente: “Para esta palabra escandinava, no existe traducción apropiada. *Ombudsman* es un vocablo sueco que puede significar representante, mediador, agente, guardián, etc., y es aplicado a una institución jurídica actualmente existente en más de 50 países”.⁴⁴

La cual resulta una acepción más acercada a la realidad que se vive, esto debido a que, tal y como señala el diccionario ya referido, al encontrarse presente

⁴³ Diccionario de la Real Academia Española, consultable en: <https://www.rae.es/dpd/ombudsman>.

⁴⁴ Diccionario universal de términos parlamentarios, consultable en: https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/o.pdf.

dicha figura en una diversidad de países, cada sistema jurídico la adopta y la adecua a sus intereses y necesidades; además de no existir una traducción literal al español, motivo por el cual cuenta con facultades y atribuciones diversas.

Acorde con lo anterior, es que se entenderá al *ombudsman* como un funcionario público, encargado de vigilar la actuación de las autoridades, a efecto de proteger los intereses de los ciudadanos. En razón de ello, es necesario realizar el análisis histórico y surgimiento de tal figura, a fin de comprender el motivo por el cual se le dota de determinadas funciones.

De acuerdo con Mireya Castañeda, el origen histórico del *Ombudsman*, data del año 1713, cuando el rey Carlos XII, estableció la institución para controlar en su ausencia, a los funcionarios de su gobierno,⁴⁵ a lo largo de ese siglo se generaron diversos cambios como lo son la facultad para conocer de quejas de particulares, o que el *ombudsman* no fuera nombrado por el rey.

Es necesario mencionar que, el bagaje histórico y jurídico que conlleva este concepto es muy trascendente y debe ser analizado a efecto de conocer el porqué de las funciones con las que se encuentra dotado actualmente, así como conocer lo que motiva su actividad.

Continuando con el análisis de tal figura, aun y cuando ya se encontraba establecida en la práctica, fue hasta el siglo siguiente; es decir, en el año de 1809, que se estableció constitucionalmente en Suecia, al consagrarse dentro del artículo 96 de la Constitución del mencionado país.

Posterior a que se incluyera constitucionalmente la figura, ésta se expandió por diversos países, primero en la región escandinava y posteriormente en todo Europa; con ciertas adecuaciones, como lo es en la península ibérica, en donde se implementó la protección de los derechos humanos dentro de las funciones y actividades del *Ombudsman*, sin limitarlo solo a la legalidad de los actos.

Esto derivado de las dictaduras que atravesaron tanto España, como Portugal, por lo que, al incluirse en las constituciones de esos países, su función no

⁴⁵ Castañeda. Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, p. 15.

se limitó al conocimiento de los actos administrativos, sino también se generó a fin de que fungieran como una institución protectora de derechos humanos.

En este punto, surgen dos vertientes muy importantes e interesantes, debido a que el modelo sueco, se limitaba a ser un órgano de control administrativo, mientras que, en el modelo español, se trata de un órgano de tutela constitucional; en el caso mexicano, se aplica el modelo español; diferencias que se analizarán en lo subsecuente.

1.8 De las defensorías del pueblo al órgano constitucional autónomo, caso del Estado mexicano.

Previo a entrar al conocimiento del modelo mexicano, es necesario remitirnos a los antecedentes históricos que generaron la inclusión de tal figura en los sistemas de justicia latinoamericanos, los cuales se incluyeron cuando se globalizó la figura, al agregarse en África y Latinoamérica.

En este punto nos enfocaremos en Latinoamérica, siendo el caso mexicano el que resulta relevante para esta investigación. Respecto de estos países, al cobrar relevancia internacional la figura del *Ombudsman*, se iniciaron los esfuerzos para implementarlo en toda América Latina, tal y como lo expone Mireya Castañeda, al referir lo siguiente:

Además de la popularidad que comenzó a tomar la institución a nivel mundial, las reuniones de juristas en la materia tuvieron un impacto importante en la región, como lo fue el Primer Coloquio sobre el Proyecto “Ombudsman para la América Latina”, celebrado en Caracas, Venezuela, en 1983, del cual, entre los acuerdos a que se llegó, surgió la creación del Instituto Latinoamericano del Ombudsman, para la coordinación de estudios e instauración de esta institución.⁴⁶

Con ello, es que se generó que los países latinoamericanos, establecieran cada uno su defensoría del pueblo, a fin de proteger los derechos humanos y constatar la legalidad de los actos emitidos por las autoridades. De acuerdo con lo relatado por la mencionada autora, se pensaría que, en el caso mexicano estos fueron los primeros antecedentes de una institución de esta naturaleza.

Previo a la creación tanto de la CNDH, como de los organismos locales, existieron instituciones encargadas de velar por la protección de los derechos de los ciudadanos, esto sin formalismos, como podría ser el juicio de amparo, por lo que

⁴⁶ *Ibidem*, p. 18.

es necesario realizar el análisis de tales figuras como un antecedente aislado de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

En un primer momento, se analizará lo relativo a la Defensoría de los Pobres en el año de 1842, dicha figura fue propuesta por Ponciano Arriaga, al Congreso General en ese año, por lo que haciendo una comparativa con los países europeos, esta surge casi a la par, sin embargo, habrá que analizar sus funciones y atribuciones.

Algo que resulta relevante e importante de resaltar es que, al proponer dicha institución, su intención y visión era que, el Estado es el encargado y promotor del bienestar de la sociedad, el cual es el encargado de velar por los derechos de los ciudadanos; lo cual deja claro en su exposición de motivos, tal y como se verá a continuación:

...Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, esa nuestra sociedad misma; se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esa clase recae por lo común no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también, y estos es más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades, y de muchos de los agentes públicos, ¿Qué deben esos desgraciados a la sociedad? ¿Reciben de ella pan, sustento para sus familias, educación para sus hijos, y un porvenir halagüeño para sus nietos? ¿Tienen la protección de sus derechos?⁴⁷

A pesar de que se trata de un extracto largo de la exposición de motivos, este fragmento permite conocer las condiciones de la sociedad de ese tiempo, visto desde la perspectiva de que, es una propuesta previa a la reforma Constitucional de 1857, la cual se promueve en San Luis Potosí, con una Constitución aun centralista y que no preveía suficientes garantías para la protección de los derechos, además de ser una sociedad que está emergiendo como un nuevo país constituido.

Por lo que, viendo desde el análisis histórico-jurídico, es un tiempo inestable, tan es así que en menos de 50 años existieron múltiples conformaciones de

⁴⁷ Establecimiento de las Procuradurías de Pobres intervención del legislador Ponciano Arriaga en el Congreso de San Luis Potosí, consultable en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5625/10.pdf>.

constituciones, las que trajeron consigo diversas formas de gobierno, como lo es la transición del centralismo al federalismo y viceversa.

Avocándonos a la exposición de motivos, al realizar una comparativa con el lenguaje que se aplica en la actualidad, esto podría resultar insultante o hasta discriminatorio, aunque para la época, era la forma de conducirse respecto a cierto sector de la población.

Lo relevante dentro de esta exposición de motivos es que, la finalidad del mismo, es que la sociedad no sea desgraciada, debido a las arbitrariedades e injusticias de las autoridades, poniendo especial énfasis en que los pobres son las personas que comúnmente son objeto de dichas arbitrariedades.

Dentro de dicha exposición se deja ver que las personas acaudaladas lograban que no se les aplicaran las leyes o en su caso, no ser objeto de arbitrariedades; por lo que, se proponía una figura compuesta por tres defensores, los cuales podrían presentar las quejas de los ciudadanos, ante las autoridades y estas a su vez, debían dar audiencia al defensor, para con ello proteger los derechos de los pobres.

Esto lo precisaba sin tantos formalismos, ya que, no era necesario presentar una queja por escrito, bastaba con que el defensor se presentara acompañado de su cliente, siempre y cuando no se tratara de vulneraciones graves, y pidiera audiencia con la autoridad, para que se llevara a cabo la función de esta figura.

Un tópico que resulta de relevancia, es que se hace referencia a que, dependerá del tipo de reparación necesaria, si se presentan por escrito o de forma verbal, es decir, desde este momento ya se consideraba que se le reparara el daño al ciudadano, sin que en ese momento tuviera el auge que tiene en la actualidad.

Además, en el caso de las peticiones por escrito, la propia exposición de motivos refiere que estas deberán ser concisas y directas, sin que deban contener alegatos, bastaría con la narrativa de los hechos que consideraban injustos, señalando que no deben contar con formalidad alguna a excepción de la firma del Secretario de Gobierno.

Siendo un trámite sencillo ante la propia autoridad, debido a que era esta la que determinaba la culpabilidad o inculpabilidad de la autoridad o funcionario y

existía un mecanismo que podían implementar los defensores en el caso de que consideraran que la determinación era injusta.

Tal mecanismo consistía en que tenían a su disposición la imprenta del Estado, para realizar la publicación y divulgación de las faltas que consideraran injustas, lo que hasta la actualidad persiste en las Comisiones de Derechos Humanos, ya que estas su sanción, más que una sanción pecuniaria o de responsabilidad, es una social, debido al señalamiento que realizan.

Posteriormente uno de los antecedentes que se tiene en el país, lo es la Procuraduría Federal del Consumidor (en adelante PROFECO), la cual se generó a partir de la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, organismo encargado de proteger los derechos de cierto sector de la población.

Cabe resaltar que, se consideran como antecedentes estas figuras debido a su función como protectores de los derechos de un sector específico de la población, aun y cuando no se trata de la función específica de los organismos protectores de derechos humanos.

Por esta razón el primer antecedente formal de los organismos no jurisdiccionales, lo es la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (en adelante UNAM), creada el 29 de mayo de 1985, a fin de proteger los derechos humanos de la comunidad universitaria,⁴⁸ que es el primer vestigio acerca de lo que en México se conoce como comisiones de derechos humanos.

Ahora bien, a partir de 1990, se creó la CNDH, misma que tal y como se realizaba con la Procuraduría de los Pobres, se encontraba como una parte de la Secretaría de Gobernación, lo cual así permaneció hasta el año de 1992.

El 28 veintiocho de enero de dicho año, se reformó el texto constitucional, para elevar a ese rango, a los organismos de protección de derechos humanos, por lo que, a partir de ese momento, en México fue que fungió como un medio de control constitucional.

⁴⁸ Castañeda, Mireya, *op. cit.*, 2011, p. 18.

Cabe hacer la precisión que hasta ese momento no se le denominaba como CNDH, al menos no, en el texto constitucional, es hasta una reforma posterior, en la que, a nivel del texto normativo, se señala como la denominación, la ya referida.

Lo cual, a su vez se debió adecuar en las constituciones estatales, razón por la que, a partir de 1993, en Michoacán se estableció el organismo constitucional autónomo, el cual de igual forma que a nivel federal, dependía de la Secretaría de Gobierno en el Estado; en la actualidad se trata de un organismo constitucional autónomo.

Este tipo de organismos, aun y cuando se encontraban establecidos a nivel constitucional desde los años noventa, no tenían mayor repercusión, pero con las reformas constitucionales de 2011, se generó un gran cambio de paradigma, para la función de estos organismos no jurisdiccionales.

Con dicha reforma se les concedió mayor ámbito de competencia, la cuestión no vinculante permaneció, dejando la característica principal de estos organismos aún sin tener modificación alguna, tal y como se puede ver hasta la actualidad, en este punto es necesario remitirnos a la naturaleza jurídica y las características con las que cuenta esta institución.

1.9 La naturaleza jurídica y las características de los organismos no jurisdiccionales de protección a Derechos Humanos

Con antelación referimos que, los organismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, como la CNDH en México, o sus equivalentes en los Estados, es decir, las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos, o la Defensoría del Pueblo en diversos países de América Latina, juegan un papel crucial en la salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos.

Si bien su naturaleza y funciones difieren de los órganos jurisdiccionales, en atención a su naturaleza no jurisdiccional o en su caso, no vinculantes, esto no limita a que se encuentren revistos de importancia en el panorama jurídico, como un medio de control constitucional, por lo que es necesario analizar la naturaleza jurídica de los mismos.

1.9.1 Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica de los organismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos se encuentra señalada en el texto constitucional de cada país, en el caso mexicano, este se encuentra en el artículo 102, apartado B, del cual ya realizamos el análisis histórico.

A pesar de no tratarse de un órgano que ejerce funciones jurisdiccionales, es un medio de control constitucional, que pone límite al poder público ejercido por las autoridades, lo anterior de acuerdo con lo que señala Armando Flores,⁴⁹ mismo que hace un recuento acerca de los medios de control constitucional.

Estos organismos se configuran como entidades autónomas e independientes de los tres poderes de gobierno, que si bien, forman parte de la administración pública, al ser autónomos, se autorregulan y solo reciben presupuesto del Estado, así como entregan al mismo un informe anual, en el cual se hacen constar las actividades realizadas.

Además de tratarse de un organismo autónomo, este cuenta con facultades para investigar, y en algunos casos, emitir resoluciones no vinculantes, denominadas recomendaciones, siendo unos de sus principales fines, el acercamiento con las autoridades a efecto de generar una respuesta pronta al ciudadano.

Su objetivo principal es la protección y promoción de los derechos humanos, actuando como contrapeso al ejercicio arbitrario del poder estatal y como garantes de la observancia de los derechos fundamentales consagrados en la normativa nacional e internacional, lo cual hace referencia al modelo español de defensorías del pueblo, ya que este, es el que se avoca a protección de los derechos humanos.

En este punto, es necesario hacer la precisión en cuanto a en que consiste la no vinculatoriedad de sus resoluciones, que es una de las características principales en este tipo de instituciones.

⁴⁹ Flores, Armando Guadalupe, “La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como medios de control de la Constitución”, en Flores, Armando Guadalupe (comp.), *Derecho procesal constitucional*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, pp. 153-169.

Esto hace referencia a que las resoluciones emitidas por estos organismos no tienen poder coactivo frente a las autoridades a las cuales se emiten, por lo que, los servidores públicos no se encuentran obligados a cumplir con lo ahí dictaminado, aunado a que, se espera la buena fe de las instituciones, por lo que, se les otorga como prerrogativa el determinar si se acepta o no la resolución.

Aun y cuando no se puede obligar a cumplir con las recomendaciones emitidas por este tipo de organismos, existe solo una forma de sanción para las autoridades, la cual consiste en un llamamiento ya sea ante el Congreso de la Unión, en el caso Federal o en su caso, ante el Congreso local, para el caso de los organismos estatales.

Dentro de la legislación que comprende a estas instituciones, se encuentra señalado que las recomendaciones aun y cuando sean por actos de un servidor público, deberán ser emitidas en contra del superior jerárquico, por lo que, será este quien comparezca ante el Congreso correspondiente.

Aun y cuando se trata de una de las características más relevantes de este tipo de organismos, cuentan con una diversas de ellas, tal y como se analizará a continuación.

1.9.2. Características

Respecto de este punto, hay un sinnúmero de características de los organismos no jurisdiccionales; aunque aquí solo se hará referencia a las más representativas o que conforman su naturaleza, siendo las siguientes:

a) Independencia y autonomía.

Los organismos no jurisdiccionales se caracterizan por su autonomía e independencia con respecto a los poderes del Estado. Esta independencia les permite operar de manera independiente, sin interferencias externas, lo que garantiza que puedan cumplir con sus funciones de manera imparcial y efectiva en la protección de los derechos humanos.

Al estar libres de influencias indebidas, estos organismos pueden tomar decisiones basadas únicamente en la ley y en los principios fundamentales de los derechos humanos, asegurando así la imparcialidad en su actuación.

b) Funciones Investigativas.

Una de las piedras angulares de la labor de estos organismos es su capacidad para llevar a cabo investigaciones exhaustivas sobre presuntas violaciones de derechos humanos. Este proceso implica diversas actividades, como la recepción de denuncias tanto de individuos como de organizaciones, la realización de visitas a lugares de detención para verificar las condiciones de los detenidos, y la recopilación de pruebas y testimonios relevantes para esclarecer los hechos.

Esta labor investigativa es crucial para identificar las violaciones de derechos humanos, documentarlas de manera precisa y proporcionar una base sólida para la emisión de recomendaciones y resoluciones.

c) Recomendaciones y Resoluciones.

Aunque los dictámenes de estos organismos no tienen fuerza vinculante en el ámbito judicial, desempeñan un papel fundamental al emitir recomendaciones y resoluciones dirigidas a las autoridades competentes. Estas recomendaciones buscan corregir y prevenir futuras violaciones de derechos humanos, promoviendo la adopción de medidas concretas por parte de los órganos estatales.

Además, en casos donde se haya causado daño a las víctimas, estos organismos pueden solicitar la reparación del mismo, contribuyendo así a la búsqueda de justicia y al restablecimiento de los derechos vulnerados.

d) Promoción y Educación.

Más allá de su labor reactiva ante casos específicos de violaciones de derechos humanos, estos organismos desempeñan un papel activo en la promoción y educación en materia de derechos humanos. Organizan campañas de sensibilización dirigidas a la sociedad en general, elaboran informes y publicaciones para difundir información relevante sobre la situación de los derechos humanos en el país, y brindan capacitación a funcionarios públicos y a la sociedad civil sobre la importancia del respeto a los derechos fundamentales. Esta labor educativa y de concienciación es esencial para fomentar una cultura de respeto y protección de los derechos humanos en la sociedad.

1.10 Conclusiones

En conclusión, las figuras antes analizadas son cuestiones que se encuentran íntimamente relacionadas, en primer término, la movilidad humana es aquel fenómeno a través del cual, el ser humano se traslada de un lugar a otro, por lo general cambiando su lugar de residencia, por una diversidad de motivos que ya se han analizado.

Dentro de la movilidad humana existen diversas subdivisiones por llamarlo de alguna forma, dentro de las cuales se precisa la cuestión o el motivo por el cual se traslada la persona de un lugar a otro, también dentro de estos, el lugar de destino definirá que tipo de movilidad humana es la que se está dando, en el presente capítulo solo se analiza la migración, el DFI y el refugiado.

En todo el trayecto y una vez que se llega a algún lugar de destino, a las personas en contexto de movilidad humana, se les deben respetar sus derechos humanos; sin que esto suceda en México, ya que se cuenta con un alto índice de violaciones a los derechos de las personas en contexto de movilidad humana.

Es por lo anterior que, de acuerdo con el artículo 1º Constitucional, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; por tal motivo, resulta de especial importancia las acciones que se pueden emprender a partir de los organismos constitucionales autónomos de protección a derechos.

Con un especial énfasis a los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, debido a que se encuentran frente a una condición de desprotección, al salir de su residencia y enfrentarse a un sistema jurídico que resulta diverso al suyo, o en algunos casos, a una sociedad y autoridades diversas a las ya conocidas.

Capítulo 2

La protección jurídica de las personas en el contexto de movilidad humana. Una revisión del ordenamiento jurídico mexicano e instrumentos jurídicos internacionales

SUMARIO. 2.1. Introducción, 2.2. La protección a los derechos humanos de las personas en el contexto de movilidad humana. Una revisión al marco jurídico nacional, 2.3. La legislación mexicana con enfoque en la movilidad humana. Una revisión al marco jurídico del Estado de Michoacán, 2.4. Instrumentos Jurídicos Internacionales que prevén la protección a las personas en contexto de movilidad humana, 2.5. Conclusiones.

2.1 Introducción

Una vez analizados los antecedentes históricos de la movilidad humana, es preciso avocarnos a la legislación relacionada con su protección, es decir, visto desde el ordenamiento jurídico mexicano, así como los instrumentos jurídicos internacionales que abordan la movilidad humana.

Previo a adentrarnos en la legislación aplicable, es necesario generar el punto de partida de la óptica desde la cual se ventilarán estos instrumentos, ya que, no podemos adentrarnos en su análisis sin conocer qué tipo de derecho es del que se habla al atender a la movilidad humana.

Para ello, es necesario remitirnos al concepto origen ¿qué son los Derechos Humanos? Según la CNDH, “los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona”,⁵⁰ de tal consideración se desprenden dos temas centrales, la dignidad humana y la realización efectiva de los mismos.

De acuerdo con lo anterior, los derechos humanos guardan sustento en la dignidad humana y, por consiguiente, todo lo que atente contra esta se puede considerar como violatoria de derechos humanos. Además, la realización efectiva de estos derechos impacta directamente en el desarrollo integral de la persona.

⁵⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>.

Una vez expuesto lo anterior, nos podemos percatar que la movilidad humana encuadra dentro de este tipo de derechos, en primer término, lo relativo a la dignidad, al tener que salir de su lugar de origen, las personas en contexto de movilidad, sufren actos de discriminación, así como atentados a su salud, educación, entre otros derechos, lo que genera una afectación a la dignidad humana en su conjunto.

Respecto del desarrollo integral de la persona, al salir en contextos de violencia generalizada, cambio climático, o cualquier otra causa, se genera una pérdida de oportunidades, cuestión que se analizó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) en el amparo en revisión 499/2019, en el que puntualmente se ha abordado lo relativo a la reparación integral de las víctimas y como, la violación a sus derechos humanos puede afectar directamente al tema en cuestión.

Abonando a lo anterior, podemos afirmar que, al coartar el desarrollo integral de la persona, la consecuencia es que no se puedan disfrutar a plenitud el resto de derechos.

En este orden de ideas, la movilidad humana debe ser vista como un derecho humano toda vez que la persona que se encuentra en este contexto se encuentra en una situación vulnerable, aún más cuando se da una movilidad forzada, porque salen de su lugar de residencia, sin un sustento como trabajo, o vivienda, además en el caso que, se trate de movilidad voluntaria, todas las personas tienen derecho a cambiar de su lugar de residencia en el momento en que se así lo decidan.

Ahora bien, respecto a la aseveración anterior, a pesar de que aún no se reconoce textualmente en la Constitución o dentro de los instrumentos jurídicos internacionales, su desarrollo parte de la interpretación de diversos artículos, así como de la jurisprudencia relacionada.

Cabe mencionar, en un primer momento nos avocaremos a los ordenamientos jurídicos mexicanos y a fin de generar claridad en lo antes expuesto, es que a modo ejemplificativo se atenderá a lo expuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), por lo que, según la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha señalado lo siguiente:

la Corte IDH ha hecho dos consideraciones sobre la protección que deriva del artículo 1.1 de la Convención Americana. Respecto de la primera, la Corte señaló que dicha norma establece el deber estatal de respeto y garantía de los derechos humanos de “toda persona que esté sujeta a la jurisdicción” del Estado de que se trate. Es decir, que se encuentre en su territorio o que de cualquier forma sea sometida a su autoridad, responsabilidad o control, en este caso, al intentar ingresar al mismo, sin discriminación alguna por cualquier motivo de los estipulados en la citada norma.⁵¹

Es decir, los Estados partes al suscribir la Convención, se comprometen a respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren al interior de sus territorios, agregando que esto se deberá realizar sin discriminación alguna, con lo cual genera una obligación para los Estados en cuanto a las personas en contexto de movilidad humana.

Cabe señalar que, la Convención no se limita exclusivamente a hacer tal mención a efecto de proteger a las personas en contexto de movilidad humana, también en su artículo 22, referente al derecho de circulación y residencia, toca temas referentes a la movilidad humana, sin que se encuentre señalado expresamente.

Con lo cual, queda de manifiesto que la movilidad humana es un derecho humano que, no se encuentra expresamente en los instrumentos jurídicos; empero, de la interpretación se puede desprender este derecho, tal es el caso del Estado mexicano, que a través de la relación de los artículos 1º y 11 Constitucionales, se vislumbra la movilidad humana como derecho humano, tal y como se expondrá a lo largo del capítulo.

Una vez que se ha establecido que esta actividad humana es un derecho humano, nos avocaremos a lo relativo a las legislaciones nacionales y locales en las que se reconocen derechos para las personas en contexto de movilidad humana.

Posteriormente, se analizará la naturaleza de un instrumento jurídico internacional, esencialmente si estos resultan vinculantes o no, para los Estados

⁵¹ Movilidad humana y obligaciones de protección. Hacia una perspectiva subregional, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, p. 15, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe_Movilidad_Humana.pdf.

parte y con ello, generar una perspectiva acerca de los distintos instrumentos que existen en la materia, concluyendo con los que reconoce el Estado mexicano.

Aun cuando, el Estado mexicano reconoce diversos tratados y cuenta con legislación aplicable en la materia, esto solo genera el reconocimiento del derecho humano, lo que no basta, ya que su exigibilidad es un tema diverso, por lo que, al analizar los distintos instrumentos jurídicos, esto nos dará pauta para generar el estudio de las instancias que velan por la protección de los derechos de las personas en movilidad, previsto para el siguiente capítulo.

A partir de ello, se observarán las posibles vulneraciones a derechos humanos que pueden sufrir las personas en contexto de movilidad humana, esto visto desde el ámbito no jurisdiccional de protección a estos derechos, es decir, desde las actividades que realizan las comisiones tanto nacional como estatales de protección a derechos humanos.

2.2 La protección a los derechos humanos de las personas en el contexto de movilidad humana. Una revisión al marco jurídico nacional

Como ya se analizó en el capítulo anterior, el constitucionalismo mexicano históricamente contó con referencias a la protección a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana, visto desde el ámbito de los derechos de los extranjeros.

Una vez que se han analizado los antecedentes de las personas en contexto de movilidad humana, ahora procederemos a analizar la legislación tanto nacional como internacional en la materia, así como la aplicación y eficacia que esta ha tenido en el Estado mexicano, a partir de su implementación.

Con lo cual, quedará expuesto el cambio de percepción, lo cual generó una reformulación y con ello, una protección más amplia para las personas en contexto de movilidad humana, ese cambio no se ha dado por el simple pasar del tiempo, sino a través de los acontecimientos internacionales que han impuesto estándares mínimos para la protección y por lo cual, el Estado mexicano no solo ha reconocido esos estándares, sino que se ha obligado a cumplirlos a través de la suscripción y ratificación de instrumentos jurídicos internacionales.

Es por ello que, el marco jurídico nacional con relación a las personas en contexto de movilidad humana, ha evolucionado considerablemente en los últimos años, cabe precisar que esto, está lejos de atender a los estándares internacionales, tal y como se verá a continuación.

Los esfuerzos realizados por el estado mexicano, se dan a fin de responder los desafíos actuales, con la adopción de instrumentos jurídicos internacionales y la creación de instituciones específicas destinadas a la protección de los derechos humanos de los migrantes.

2.2.1 Marco jurídico mexicano en el enfoque de migración.

Anterior al examen de la legislación especializada en la movilidad humana, o en su caso, en cualquiera de los tipos que la componen, es necesario generar un análisis respecto de donde surgen este tipo de normativas. Precisamente por ello es que en un primer momento nos remitiremos al texto constitucional, ya que, a partir de dicho ordenamiento sobre la materia, se deriva toda la legislación que rige en México.

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El texto constitucional en su artículo 1°, establece que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”,⁵² lo cual a simple vista genera una mayor protección.

Además, en el segundo párrafo, se consagra lo que se conoce como cláusula de apertura, la cual tiene como función “vincular los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos con los derechos fundamentales que se reconocen dentro de la Constitución”,⁵³ es decir, tal y como lo menciona el texto constitucional, esta cláusula permite que los derechos reconocidos a través de los tratados internacionales cuenten con rango constitucional.

En razón de lo anterior, es que la normativa interna no debe limitarse solo a lo emitido por el Poder Legislativo Federal o Local, en razón de que se debe poner

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

⁵³ Galván Bautista, Lilián, “La cláusula de apertura constitucional y su evolución en México”, *Enfoques jurídicos revista multidisciplinar del CEDEGS*, núm. 03, enero-junio de 2021, pp. 49-64.

especial énfasis en los instrumentos jurídicos internacionales, ya que, por lo general, son los que mayor avance tienen en cuanto a protección se refieren.

Respecto al tema central de la presente investigación, también dentro del mismo artículo hace referencia a que no se realizara distinción entre una persona y otra, dejando de lado nacionalidad o estatus migratorio, por lo que la protección de la que dota dicho precepto, es la más amplia, asemejando el reconocimiento de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, con los de un nacional.

Por otro lado, en la Carta Magna, en su diverso 11, se reconoce el derecho a "entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes", el cual es el artículo específico que hace referencia a la movilidad humana.

No hay que pasar inadvertido que los derechos humanos son interdependientes, por lo que estos, se encuentran estrechamente vinculados, tanto su reconocimiento, como el pleno y efectivo acceso a los mismos, es por tal motivo que, la libertad de tránsito, que es la que se encuentra consagrada en el artículo ya referido, resulta aplicable y exigible para toda persona que se encuentre en el territorio mexicano.

Si atendemos a la literalidad de ambos artículos ya analizados, ambos se contraponen con los requisitos señalados por el Estado a las personas que desean ingresar al país, por lo cual tal análisis se ventilará en lo subsecuente; a lo que ahora nos enfocaremos será en la legislación secundaria respecto de las personas en contexto de movilidad humana.

b) Ley de Migración.

Previo al análisis de su contenido, es necesario analizar la época en la que surge la Ley de Migración, misma que se promulgo a través del decreto de 25 de mayo de 2011, el cual viene a reformar la Ley de Población y otros ordenamientos normativos.

Con ello se pone, un mayor énfasis a la protección de los derechos de las personas migrantes, esto al atender la situación en la que se encuentra el país, es decir, al tratarse de un territorio de origen, tránsito, destino y retorno.

Por tal razón, es necesario generar el análisis en cuanto a las condiciones que se encontraban presentes en el país, para tener un mayor contexto del porque se generó la Ley en comento, así como, la función que se planteó y si esta ha logrado obtener los resultados que se previeron al promulgarla, además de generar el análisis de si esta, se encuentra apegada a los estándares internacionales.

En razón de lo anterior, es necesario remitirnos a la exposición de motivos de dicha Ley, a fin de conocer con mayor énfasis las razones y el porqué de su promulgación, la cual enumera objetivos, los cuales son los siguientes:

- a) fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de los migrantes nacionales y extranjeros, reconociéndolos como sujetos de derechos;
- b) simplificar y ordenar procedimientos para atender de mejor manera y en forma expedita la elevada movilidad internacional de personas y en particular los diversos procesos migratorios que ocurren en el país;
- c) contribuir al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país;
- d) proporcionar integralidad y coherencia a la política y la gestión migratoria en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes;
- e) fortalecer y ampliar la tradición hospitalaria y de refugio del país;
- f) propiciar una mayor contribución de la autoridad migratoria a la seguridad nacional, pública y fronteriza; y
- g) actualizar y armonizar el marco normativo migratorio, con los instrumentos jurídicos internacionales firmados y ratificados por México.⁵⁴

En razón de tales objetivos y atendiendo a que se trata de una diversidad, es que analizaremos cada uno, a fin de conocer si en la actualidad, se han reflejado de forma positiva en la sociedad mexicana o, por el contrario, a pesar de considerarse, no se ha logrado su implementación y posterior ejercicio.

Respecto del inciso a, de la exposición de motivos, en cuanto al fortalecimiento a la protección de los derechos de los migrantes, se tiene que, de acuerdo con el Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal (en

⁵⁴ Ley de Migración, http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2218/1/images/Ley_Migracion_c.pdf.

adelante CNDHFE) realizado por el INEGI en 2017,⁵⁵ respecto de población migrante que es el rubro que se señala existieron 29,007 solicitudes de queja.⁵⁶

Ahora bien, de acuerdo con los últimos datos estadísticos, es decir, en el año 2023, se realizaron 1,941 solicitudes de queja,⁵⁷ lo que deja en clara evidencia una disminución respecto de solicitudes de protección a los derechos humanos de las personas migrantes; pero estos números no pueden ser solo los considerados para la eficacia en cuanto a la protección a derechos humanos de este sector.

Por otro lado, en lo que ve al inciso b, dentro del título sexto, se hace referencia a los procedimientos que se deben realizar, a fin de ingresar o permanecer en el país, lo que, en comparación con la Ley General de Población, resulta más específico, logrando con la ley en estudio un ordenamiento normativo especializado.

Y derivado de la especialización, logra su objetivo, en cuanto a simplificar y ordenar los procedimientos, ya que tal y como se mencionó, existe un apartado que permite orden y su simplificación.

En lo que ve al tercer inciso, es decir, en cuanto a la contribución del desarrollo económico, social y cultural, dentro de la Ley publicada solo se hace el señalamiento respecto al desarrollo nacional, por lo que, al tratarse de una cuestión tan amplia, nos limitaremos a referirla, sin ahondar en el tema, ya que al hacerlo generaría un estudio de las condiciones actuales del país, que resulta un tema muy amplio.

Respecto al inciso d, previo a la promulgación de la ley, las políticas migratorias del país se encontraban contenidas en la Ley General de Población, misma que no marcaba un estándar de la política que se implementaría, razón por la que, al promulgarse, genera una pauta de lo que se implementaría en el país.

⁵⁵ Es necesario hacer la precisión respecto de que, en el portal oficial del INEGI, solo se cuenta con información de 2017 a 2023, sin que exista registro de años anteriores, por tal razón es que, se considera ese año y las solicitudes se toma en consideración la información recabada de la CNDH y de los Organismos de Protección de Derechos Humanos en las Entidades Federativas (en adelante OPDH), al ser estos los que conjuntan la información con mayor especificidad respecto a la protección y respeto a los Derechos Humanos.

⁵⁶ Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal, INEGI, 2017, <https://inegi.org.mx/programas/cndhf/2023/>.

⁵⁷ Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal, INEGI, 2023, <https://inegi.org.mx/programas/cndhf/2023/>

En lo que se refiere al rubro de fortalecer la tradición hospitalaria y de refugio, resulta oportuno realizar pronunciamiento en cuanto a su implementación y eficacia, a pesar de que han transcurrido poco más de diez años, este objetivo implica acciones específicas que no se materializan en un periodo tan corto, sino que su realización toma años de desarrollo.

Debido a que, la atención hospitalaria y de refugio, no son materias que se dé su cambio de un momento a otro, sino que conlleva años para su total y completa implementación, razón por la cual no es posible aún su análisis.

En el inciso f, refiere tener mayor control respecto de la seguridad nacional, así como, pública y fronteriza, lo cual resulta relevante en el contexto por el cual está atravesando México y que se ha venido acarreado desde hace algunos años, un ejemplo claro de ello, es el crimen organizado.

Con las altas tasas de criminalidad, resulta de suma importancia tener el control fronterizo; lo cual no se ha logrado y contrario al objetivo que se plasmó para la promulgación de la ley, el control fronterizo se ha perdido por parte de los agentes del Estado.

Por último, se hace referencia a actualizar y armonizar la normativa interna con los criterios internacionales, lo que en su se planteó, pero con la suscripción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante PMMSOR), en 2018, los estándares que se aplicaron fueron rebasados por este nuevo instrumento jurídico internacional.

Con lo ya referido, podemos analizar los objetivos que se perseguían con la implementación de la Ley de Migración, así como un poco de los objetivos alcanzados y que se desarrollaran con mayor profundidad en lo subsecuente, poniendo especial énfasis en lo señalado en cuanto a la protección a los derechos humanos.

Ahora bien, al atender al estudio de la Ley de Migración, esta tiene como punto central la protección a los derechos humanos de este sector, esto independientemente de su estatus migratorio, acorde con la ya referido y consagrado dentro de los artículos 1º y 11, de la CPEUM.

Ahora bien, al avocarnos al análisis de la legislación, en un primer término, al igual que toda legislación se avoca a las generalidades y conceptos que se ventilarán en la misma; señalando expresamente que se encuentran exceptuados de supervisiones migratorias los representantes y funcionarios de gobiernos extranjeros y de organismos internacionales que se adentren en el país en comisión oficial (artículo 5º).

Por otro lado, dentro del título segundo, relativo a los derechos y obligaciones de los migrantes, si se analiza a detalle el primer párrafo del artículo 6º y 7º de la Ley en comento, es una reiteración de lo contenido en los artículos 1º y 11 de la CPEUM, a tal nivel, que usan casi por completo la misma narrativa.

Dentro de este apartado se realiza un catálogo de derechos humanos para los migrantes, precisando la forma en la que pueden acceder a los mismos, algunos de los que enmarca son:

- Educación (sin restricción alguna)
- Salud (mismo caso que la educación)
- Identidad (a partir del registro civil)
- Posibilidad de regularizar su situación migratoria
- Preservación de la unidad familiar
- Procuración e impartición de justicia
- Reconocimiento de su personalidad jurídica
- Acceso a la información de sus derechos y garantías
- Derecho a contar con un traductor o interprete

Con lo cual, se trata de generar una estancia en el país con el mínimo de restricciones aun y cuando se trate de personas que no se encuentra regular su situación migratoria, cabe destacar que estos derechos no son los únicos a los que se hace referencia a lo largo de toda la legislación; estos son a los que se ciñe el apartado correspondiente.

En otro de los apartados refiere a las autoridades en materia migratoria, así como las atribuciones con las que cuenta cada una, señalando en un primer momento a la Secretaría de Gobernación, misma que una de sus funciones que resultan relevantes es que, en coordinación con la Secretaría de Relaciones

Exteriores tienen la facultad de promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como de extranjeros (artículo 18, fracción V).

También hace referencia al Instituto Nacional de Migración (en adelante INM), el cual es el encargado de instrumentar la política migratoria, es decir, la Secretaría de Gobernación da la pauta, pero es el Instituto el encargado de realizar todas las acciones relacionadas con el tema migratorio.

También refiere a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual cuenta con un menor número de atribuciones en comparación con el Instituto y la Secretaría de Gobernación, de las cuales la más destacable, es al igual que con la segunda, la suscripción de instrumentos bilaterales, aunado a que cuenta con la atribución de la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio.

Aunado a lo anterior, existen autoridades auxiliares, como lo son: la Secretaría de Turismo; la Secretaría de Salud; la Fiscalía General de la República (en adelante FGR); el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en conjunto con los Sistemas Estatales DIF; y, el Instituto Nacional de las Mujeres. Los cuales dentro de sus atribuciones y funciones coadyuvan con las políticas migratorias, cada uno en su materia.

Por otro lado, atiende a la acreditación y certificación con la que deberá contar el personal del Instituto, precisando que deberán atender a lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con lo cual son sometidos a una acreditación de naturaleza policial.

Lo anterior puede generar incertidumbre, debido a la naturaleza de las funciones del personal del Instituto, a diferencia de los elementos policiales, los primeros atienden a lo relativo a las personas migrantes, mientras que los policías deben atender a la prevención y detección del delito, por lo que es viable considerar que podrían contar con capacitación y certificación afín, pero no debería darse en las mismas condiciones por lo ya expuesto.

Además, por tratarse de la Ley de Migración, esta contempla también los tipos de permisos con los que puede estar en el país una persona extranjera, señalando los trámites necesarios para obtenerlos y algunas de las precisiones

necesarias para el trámite que se le otorgará a este tipo de solicitudes por parte de las autoridades mexicanas.

Ahora bien, aun y cuando esta Ley cuenta con un apartado especial sobre derechos y obligaciones de los migrantes, dentro de su título quinto, relativo a la protección a los migrantes que transitan por el territorio mexicano, también se hace referencia a diversos derechos con los que cuenta esta población.

Un punto medular que se toca en este apartado y que resulta relevante, no solo para las personas migrantes, sino para todas las personas en contexto de movilidad humana, es lo contenido dentro del artículo 66 de la Ley en comento, el cual textualmente refiere:

Artículo 66. La situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como en la presente Ley.

El Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria.⁵⁸

Dentro de este artículo se retoma lo señalado por el artículo 1º; lo que resulta tan importante, debido a que, no refiere a las personas en general que se encuentran en el territorio mexicano, por el contrario, refiere textualmente que independiente a la situación migratoria, las personas podrán ejercer sus derechos y libertades reconocidos por el texto constitucional.

Lo que genera una precisión especial respecto de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, garantizando a través de una ley secundaria de forma textual los derechos contenidos en la Constitución, sin perjuicio de su situación migratoria; por lo que, habrá que analizar los mecanismos a través de los cuales esta porción normativa resulta eficaz; análisis que se encuentra reservado para el próximo capítulo.

Posteriormente, la Ley refiere lo relativo al procedimiento administrativo migratorio, lo que engloba el control, la verificación y la revisión migratoria; además de lo anterior, se señala la forma en la que deberán ser presentados los extranjeros, derivado de la medida dictada por el Instituto, por lo que, se le deberá alojar

⁵⁸ Ley de Migración, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>.

temporalmente al extranjero que se encuentre en esta situación para su regularización o retorno, según sea el caso.

Además, también regula la forma y condiciones de estos alojamientos, comúnmente llamados estaciones migratorias, la legislación señala que deberán de ser distintos a los destinados para la detención administrativa o la detención por haber cometido un delito.

Aun y cuando esto se encuentra regulado por la Ley en estudio, derivado del amparo en revisión 275/2019,⁵⁹ la Primera Sala de la SCJN consideró que la facultad de revisión migratoria es inconstitucional, ya que esto se base en prejuicios étnicos que atentan contra la igualdad y no discriminación, a pesar de ello, los artículos relativos permanecen intocados y sin alteraciones por parte del legislador.

Posteriormente atiende la interseccionalidad de los derechos, al contemplar los casos de las personas migrantes que cuentan con alguna discapacidad, haciendo la referencia respecto de la forma en la que se atenderá a su situación de vulnerabilidad. Además, también la Ley atiende lo relativo al retorno asistido y por último refiere las sanciones en las que se puede incurrir, así como los delitos que se podrían derivar del proceso migratorio.

En razón a todo lo anterior, podemos determinar que, en ciertos puntos existe aún una disparidad respecto a la protección a los derechos humanos de los migrantes, como lo es la porción normativa que se determinó inconstitucional por la SCJN; aunque no todo resulta perjudicial, ejemplo claro de ello, es lo señalado por el artículo 66 de la Ley en estudio.

Por lo que, para evaluar el impacto de la Ley de Migración, es crucial analizar tanto los avances logrados como las áreas que requieren mejoras. Entre los avances se encuentran el reconocimiento formal de los derechos de los migrantes y la creación de mecanismos de protección específicos.

Además, los desafíos en la implementación y la necesidad de fortalecer la infraestructura institucional para garantizar el cumplimiento efectivo de la ley son aspectos que deben abordarse.

⁵⁹ Amparo en revisión 275/2019, *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, t. II, septiembre de 2023, p. 1682.

c) Reglamento de la Ley de Migración.

Una vez analizada la Ley de Migración, sus orígenes y las finalidades que se planteó perseguir, así como la forma en la que se ha aplicado en México a partir de su implementación, es necesario conocer de igual forma, la normativa que guarda relación directa con dicha Ley, es decir; el Reglamento de la misma.

De tal suerte, este reglamento surge a fin de generar precisiones, respecto de cuestiones específicas que se dejaron ambiguas en la Ley, a fin de generar la implementación de la legislación en comento, es decir, como debe aplicarse todo lo que ya se ha analizado con anterioridad, por lo que resulta relevante analizar las especificidades provenientes del Reglamento.

A pesar de tratarse de un reglamento encargado de generar las pautas acerca de los temas que se mencionan en la Ley de Migración, el reglamento fue emitido hasta el año 2014, es decir, tres años posterior a la promulgación de la Ley de Migración, por lo que, durante este tiempo, si bien existía legislación al respecto, su forma de aplicación, no estaba clara, lo que durante esos años quedó en incertidumbre, hasta en tanto no se publicó el reglamento.

Por lo que resulta aún más relevante su análisis, para con ello, tener un panorama completo acerca de los avances que se han tenido en materia migratoria. Dentro de dicho Reglamento se establecen las disposiciones y procedimientos administrativos para la implementación de la Ley de Migración. Este reglamento es crucial para entender cómo se gestionan los flujos migratorios, la estancia de extranjeros en México, y cómo se protegen los derechos humanos de los migrantes

Cabe resaltar que, en los primeros artículos de dicha normativa, se establece la forma en la que se deberá plantear la política migratoria a regir en el Estado mexicano⁶⁰, a pesar de ello, esto resulta ambiguo, en atención a que no hace referencia específica a lineamientos básicos para ello.

Por tal motivo es que, las políticas migratorias, quedan a merced de la facción política que se encuentra ejerciendo el poder, aun y cuando, existen límites a las determinaciones, esto se da sexenio con sexenio.

⁶⁰ Artículos 4º a 9º Reglamento de la Ley de Migración, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf.

Además de la política migratoria, el Reglamento atiente a la forma en la que se encontrará conformado el INM, el cual es el encargado de atender la política migratoria en México, es este el encargado de determinar el ingreso o retorno, en su caso, de todos los extranjeros que ingresan al país.

El Reglamento genera los lineamientos para la conformación del Instituto, los mecanismos de protección a los que atiende, serán analizados en el capítulo siguiente de la presente investigación, el cual se abocará a los mismos.

Además, el Reglamento establece las directrices para los procedimientos migratorios, como la expedición de visas, la regularización migratoria, y las expulsiones, por lo que en lo subsecuente se analizará si es estos procedimientos, permiten un acceso efectivo a la justicia y un debido proceso.

Un punto importante a estudio, es conocer si se proporcionan suficientes garantías procesales a los migrantes en riesgo de deportación, o si en esos casos, tienen acceso a una defensa adecuada; pero como ya se ha mencionado esto será analizado en el próximo capítulo.

2.2.2 Marco jurídico mexicano con enfoque a personas Refugiadas y en calidad de Asilo Político

En el apartado anterior, ya se realizó el análisis respecto de la normativa mexicana de las personas migrantes y como ya se mencionó en el capítulo primero, la presente investigación no solo se abocará a la migración, sino a la movilidad humana, conceptualización que trasciende a la migración, razón por la cual, en el presente apartado el tópico principal será la legislación existente respecto de las personas refugiadas y en calidad de asilo político.

A manera de recordatorio y a fin de agilizar la comprensión del apartado subsecuente, es preciso reiterar el concepto de refugiado al que se atenderá, el cual menciona lo siguiente:

Persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país

donde antes tuviera su residencia habitual, no puede o, a causa de dichos temores no quiere regresar a él.⁶¹

Es decir, en el caso de los refugiados, deben darse circunstancias especiales y específicas, para que se considere a una persona como refugiada, razón por la cual, resulta más difícil que a una persona se le considere con tal calidad; esto no significa que, no se den casos de esta naturaleza, motivo por el cual deben ser analizados.

Por otro lado, también se hará referencia a las personas con calidad de asilo político, que en muchas ocasiones se utilizan como sinónimo; sin embargo, la persona solicitante de asilo político se encuentra en un paso previo a considerársele como refugiado, ya que, hasta en tanto no se le reconoce con tal carácter, permanecerá como persona solicitante de asilo.

Generalmente una persona solicitante de asilo se le relaciona con temas netamente políticas y también se puede hacer referencia a personas que han sido víctimas de delitos o violaciones a derechos humanos, por lo que, existe una multiplicidad de factores que, si bien, se encuentran relacionadas con temas políticos, no están directamente vinculadas.

a) Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en México es una pieza clave dentro del marco normativo que protege los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo en el país, razón por la cual, en este punto nos avocaremos al análisis de los mecanismos existentes en el territorio mexicano, mientras que, en lo subsecuente se analizarán los que se emplean a nivel internacional.

El Estado mexicano no solo se ha limitado al reconocimiento a nivel nacional de los refugiados, sino por el contrario, también ha generado avances en este sentido a nivel internacional, esto a través de la suscripción de diversos instrumentos internacionales, como lo son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, mismos que constituyen la base del derecho internacional de los refugiados.

⁶¹ OIM ONU Migración, *op. cit.*, p. 190.

Por su parte, a nivel latinoamericano, se encuentra la Declaración de Cartagena de 1984, en la cual, no solo se limita a señalar que refugiado es aquella persona que, sale de su país por cuestiones políticas, sino que amplía el término para incluir a las personas que huyen de su residencia habitual, derivado de violencia generalizada, conflictos armados o violaciones estructurales a los derechos humanos.

En México, en 2011 se publicó la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, la cual trata de regular la situación de las personas refugiadas, además de establecer mecanismos de protección complementaria, como su nombre lo indica y el procedimiento acerca de las formas de acceder al asilo político.

Dentro de dicha Ley, es que surge una de las instituciones que resulta fundamental para su aplicación e implementación y que viene a marcar las pautas para su desarrollo, la cual es, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en adelante COMAR), misma que es un órgano creado a partir de la Secretaría de Gobernación, que tiene funciones muy específicas en cuanto a la protección de las personas refugiadas.

La COMAR resulta fundamental en el país, ya que es la institución, como ya se mencionó, encargada de la evaluación de las solicitudes de asilo y refugio; aunque sus funciones no se limitan a ello, además, es quien se encarga de la atención y protección de personas refugiadas, es por ello, que a continuación analizaremos las funciones con las que está dotada esta Comisión y de qué forma se vela por los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana.

En primer término y como ya se ha mencionado con antelación, la COMAR tiene como atribución recibir y evaluar las solicitudes de refugio de las personas que salieron de su lugar de residencia habitual, de acuerdo con lo expuesto por la Ley, se deben realizar bajo estándares que respeten los principios de no devolución, no discriminación, interés superior de la niñez, unidad familiar, no sanción por ingreso irregular y confidencialidad.

Dichos principios cuentan con un apartado específico dentro de la Ley en estudio y se encuentran consagrados en el artículo 5º de dicha Ley, razón por la cual, todos los procedimientos enmarcados en la Ley a estudio, debe generarse a partir del respeto a dichos principios y bajo la observancia de los mismos.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 24 de la Ley,⁶² la persona solicitante tiene derecho a que la COMAR analice y resuelva sobre su situación en un plazo de 45 días; por lo general, esto no sucede en la práctica, ya que este periodo se extiende más de lo señalado, debido a la alta cantidad de solicitudes que reciben, número que ha ido en aumento.

Posterior a la solicitud, la COMAR, debe evaluar cada caso, tomando en consideración lo señalado por la diversa legislación tanto nacional como internacional, dejando de lado la limitación respecto a persecuciones individuales como lo son las políticas y amplía la visión, así como la aceptación a las personas que salieron por diversos motivos como lo son el género o pertenencia a un grupo social determinado.

Además de todo lo anterior, también la Ley establece el concepto de protección complementaria, tal y como el nombre de la propia legislación lo señala, este concepto hace referencia al apoyo que se otorga a personas que, sin cumplir con los requisitos estrictos para el reconocimiento como refugiados, aún corren riesgo de sufrir violaciones graves a sus derechos humanos si regresan a su país de origen.

De acuerdo con el artículo 2, fracción VII, la protección complementaria atiende a lo siguiente: “protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.⁶³

Es decir, no se limita a permitir su acceso al país, sino que, se le da una protección por parte del Estado, a las personas que se encuentran en situaciones

⁶² Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y asilo político, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>.

⁶³ *Idem*.

de violencia extrema en su país o algún peligro grave, razón por la cual deben salir del mismo y es necesario acogerse a la protección de un país diverso.

Dicha protección no se debe limitar solo al resguardo de su integridad, sino que se les deben otorgar las medidas necesarias, para que las personas refugiadas, tengan acceso a todos los servicios que presta el Estado, como pueden ser el acceso a la salud, educación, trabajo, que resultan necesarios para una incorporación real a la sociedad del país de destino.

La COMAR también es responsable de coordinar la atención humanitaria para las personas solicitantes de refugio, esto incluye garantizar que los refugiados tengan acceso a servicios básicos como salud, educación y trabajo, tal y como ya se mencionó; aunque la realidad es que no solo corresponde a esta institución, sino que, se trata de competencias concurrentes.

Ya que, el apoyo a las personas en contexto de movilidad no se limita a nivel federal, esto debido a que, también le compete conocer a los tres niveles de gobierno en todos sus rubros, a fin de solventar la necesidad que por el contexto por el que están atravesando las personas refugiadas; para lo cual, la COMAR tiene un papel importante, ya que por lo general es la dependencia que marca las pautas de la atención.

No se puede dejar de lado a las demás instituciones que guardan estrecha relación con el tema de las personas en contexto de movilidad humana, como lo es el INM, que se encarga de los migrantes en general, dependencia que también vigila la protección de personas en contexto de movilidad humana, la diferenciación entre el Instituto y la COMAR es el grupo al que enfocan su atención.

Es decir, el Instituto se enfoca en la protección y regularización del sector de la población que se le considera como migrante, mientras que, la COMAR se enfoca en la protección de las personas refugiadas, tratando de ir más allá, al brindar protección complementaria y no solo supervisar en que calidad se encuentran las personas en el país. Lo anterior, de conformidad con lo señalado por el artículo 55 de la Ley.⁶⁴

⁶⁴ *Ibidem*.

Por otro lado, y tocante a uno de los principios en los que se fundamenta esta Ley, es el de no devolución, por lo que es la propia legislación la que obliga a la COMAR a aplicar de manera estricta tal principio, mismo que prohíbe devolver a una persona a un país donde su vida o libertad corran peligro debido a motivos de persecución.

La COMAR también tiene la función de capacitar y sensibilizar a las autoridades y a la sociedad en general sobre el derecho al refugio y las condiciones de las personas refugiadas, con esto busca prevenir actos de discriminación o xenofobia, y garantizar que los solicitantes de refugio reciban un trato digno y respetuoso durante todo el proceso.

Además de todo el trámite que se debe realizar ante la COMAR para el reconocimiento de la calidad de refugiado, ante una negativa, las personas cuentan con su derecho para impugnar tal determinación (artículo 25 de la Ley sobre Refugiados), puedes ser un recurso ante la propia instancia o en su caso, ante las instancias administrativas que resulten procedentes, razón por la cual se puede considerar que se trata de un proceso transparente para la solicitud de refugio.

En el tema de las personas refugiadas existe un término que se ha promovido respecto de la forma en la que se deben realizar las acciones para reintegrar los derechos de todas las personas refugiadas, las cuales se han denominado por parte del ACNUR, como soluciones duraderas.

Es por ello que, la COMAR trabaja en conjunto con el ACNUR para ofrecer soluciones duraderas, que incluyen la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento en un tercer país, aunque esta tarea es compartida con organismos internacionales, la COMAR desempeña un papel clave en la gestión de los programas de integración local para los refugiados.

La COMAR también tiene la capacidad de implementar medidas excepcionales en casos de emergencias humanitarias, como el desplazamiento masivo de personas que huyen de conflictos armados, desastres naturales o violaciones generalizadas de derechos humanos; en estos casos, puede adaptar sus procesos para ofrecer refugio de manera expedita y eficiente.

Es por todo lo anterior que, la COMAR desempeña un rol fundamental en el sistema de protección de refugiados en México, como organismo responsable de gestionar solicitudes de refugio, otorgar protección complementaria y garantizar los derechos de las personas refugiadas y solicitantes.

Sus atribuciones, según la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, versan desde la recepción y evaluación de solicitudes hasta la protección de derechos humanos, la colaboración interinstitucional y la capacitación en temas de refugio.

La importancia de la COMAR ha crecido en los últimos años debido al aumento significativo de solicitantes de refugio en México, lo que ha planteado retos considerables en términos de capacidad operativa y recursos; a pesar de ello, sigue siendo un pilar esencial para el respeto y protección de los derechos humanos en el contexto de la movilidad humana en el país.

Aunque la Ley sobre Refugiados, ofrece diversos mecanismos de protección de las personas en contexto de movilidad humana, existen diversos desafíos respecto a la implementación de dicha Ley, como lo son:

Capacidades Institucionales: La COMAR ha sido objeto de críticas por falta de recursos suficientes y sobrecarga de trabajo, lo que puede retrasar la atención adecuada a los solicitantes de asilo.

Detención Migratoria: A pesar de que la Ley prohíbe la detención de refugiados y solicitantes de asilo, en la práctica, muchos son detenidos en estaciones migratorias bajo condiciones precarias.

Acceso a Recursos No Jurisdiccionales: Muchas personas refugiadas o solicitantes de asilo no tienen pleno conocimiento de los mecanismos de protección disponibles, tanto a nivel nacional como internacional, lo que puede limitar su acceso a la justicia.

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, muestra una variedad de mecanismos no jurisdiccionales y es necesario que estos mecanismos no se sustituyan por el desconocimiento del sistema jurídico a la protección judicial, sino como apoyos que permitan una respuesta rápida y eficiente ante situaciones de vulnerabilidad extrema.

De tal suerte, es que el desafío en la aplicación de esta Ley, no consiste propiamente en su texto, sino en la mejora en la capacidad institucional, que es esta la que implementa la protección que ahí se consagra y con ello, lograr garantizar una protección eficaz a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana.

b) Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria

Ahora bien, una vez que se ha analizado la Ley, es necesario conocer el Reglamento que surge de esta, a fin de contextualizar un poco más acerca de los alcances y la protección que se brinda a las personas con calidad de refugiadas en el país.

El objetivo de este Reglamento es garantizar la adecuada aplicación de lo señalado por la Ley y asegurar que los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana sean respetados en todo momento, conforme a los acuerdos internacionales que México ha celebrado en materia de derechos humanos y refugiados, especialmente a través de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

Cabe resaltar que el Reglamento, si bien, profundiza en algunos de los temas, hace un especial pronunciamiento respecto de los conceptos y definiciones que se utilizarán; tópico al que no nos avocaremos a ese apartado, a fin de no generar un sobre abundamiento en el tema.

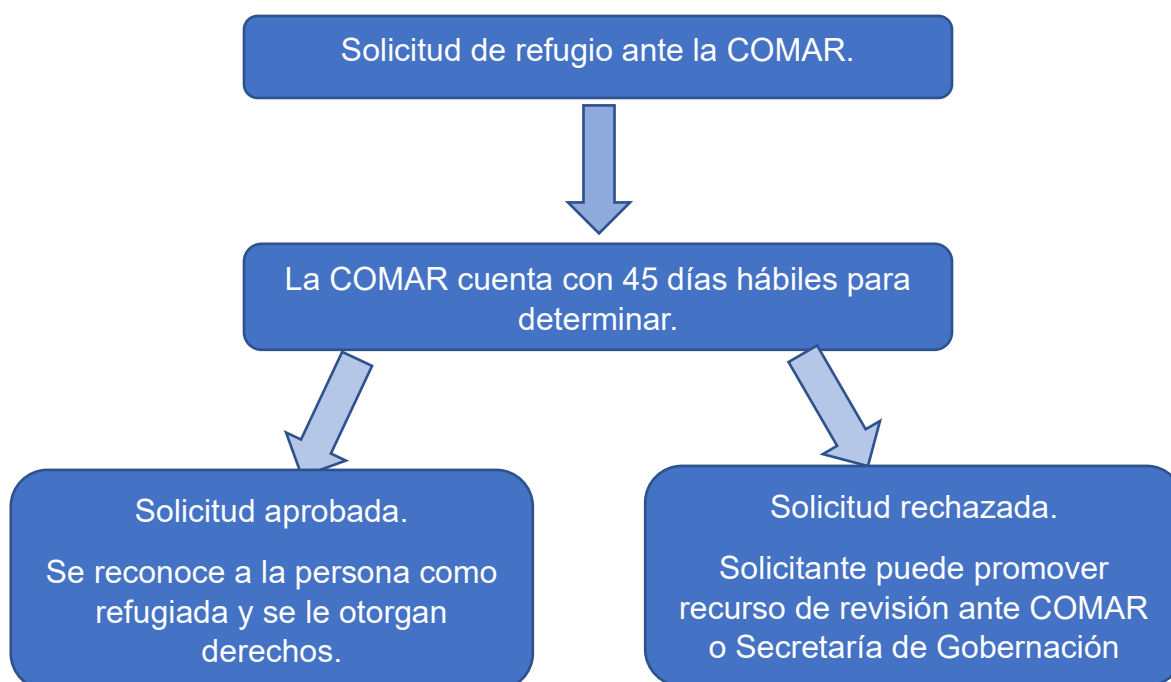
Una vez hecha la aclaración anterior, es que nos avocaremos a los derechos y obligaciones con los que cuentan las personas solicitantes, señalando en primer término, como derechos los siguientes:

- Recibir información clara y accesible sobre su proceso.
- Acceso a servicios básicos como salud y educación.
- No ser discriminados ni tratados de forma degradante.
- Garantía de que no serán devueltos a su país de origen durante el trámite de su solicitud.

Respecto de las obligaciones con las que cuentan las personas que están solicitando ser refugiadas, solo es como todo ciudadano, el respetar las Leyes mexicanas y proporcionar información veraz durante su solicitud.

También dentro de este reglamento existe un apartado especial, en el que se pone énfasis en los niños, niñas y adolescentes no acompañados, en cuyos casos existen procedimientos especiales para protegerlos, privilegiando en todo momento el interés superior de la niñez. Además de también hacer mención de grupos vulnerables.

Asimismo, se hace mención con mayor profundidad respecto del procedimiento que se debe seguir ante la COMAR, para realizar la solicitud de refugio, así como el trámite a seguir y los recursos con los que se cuenta ante la resolución de esa Comisión, tal y como se mostrará a continuación.



Procedimiento ante la COMAR.
Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, también aborda, lo relativo a la protección complementaria, el reglamento señala que, si no se otorga el estatus de refugiado, pero se considera que la persona corre un riesgo de sufrir daños graves en su país de origen, como tortura o penas crueles e inhumanas, el Estado mexicano puede otorgar protección complementaria, que también incluye el derecho a permanecer en México.

Además, el reglamento también contempla procedimientos para otorgar asilo político, el cual se concede cuando una persona es perseguida por motivos políticos

en su país de origen. La diferencia con el refugio es que el asilo tiene una mayor carga política y se aplica generalmente a personas que son perseguidas directamente por su participación en movimientos políticos o por oponerse a un régimen autoritario.

El reglamento está alineado con los principios de protección de derechos humanos, especialmente con el principio de no devolución y la atención a grupos vulnerables. Este enfoque está en sintonía con los estándares internacionales y permite que México actúe como un país seguro para las personas que huyen de persecuciones o situaciones de riesgo.

También aborda lo relativo a la transparencia y establece los pasos y tiempos para resolver las solicitudes, el reglamento busca brindar mayor certeza jurídica tanto a los solicitantes como a las autoridades, lo que resulta de relevancia para evitar dilaciones injustificadas o la falta de información para quienes solicitan protección.

A modo de conclusión, el Reglamento se encuentra alineado con lo señalado por la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, ya que aborda, si bien, con mayor detalle cuestiones como las antes descritas, no se separa de lo señalado por la Ley, lo que genera certeza para las personas solicitantes de refugio.

2.2.3 El tema olvidado por la legislación nacional. El Desplazamiento Forzado Interno y su falta de legislación aplicable

Previo a entrar al tema que nos ocupa, es necesario realizar una precisión, las personas desplazadas, son aquellas que aún no han cruzado una frontera internacional, es decir, aún se encuentran al interior del Estado y, por consiguiente, bajo la tutela de su nación.

A pesar de ello, el DFI forma parte de la movilidad humana, más aún tomando en consideración que esta se da, debido a cuestiones de violencia extrema, cambio climático o falta de oportunidades laborales, por mencionar algunos, razón por la cual, los Estados deberían poner especial atención respecto de este tipo de movilidad.

En el caso mexicano existe una grave omisión respecto de este tema, debido a que, a pesar de los señalamientos a nivel interamericano sobre el DFI, no se han tomado las acciones necesarias para proteger los derechos de las personas en este tipo de movilidad.

Lo anterior ya que, la CIDH otorgó medidas cautelares en favor de personas de comunidades originarias por este rubro, ambas en Chiapas, debido a agresiones, hostigamiento y amenazas por presencia de personas armadas en la zona,⁶⁵ a pesar de las acciones emprendidas por el Estado mexicano, la Comisión considero que aún se encontraba en riesgo la vida e integridad de las personas, razón por la cual emitió la medida.

Aun con ello, solo existen tres Entidades Federativas en las que se ha legislado el tema, Chiapas, Guerrero, Sinaloa y en último tiempo, Zacatecas; en el caso de la Federación, aún se encuentra pendiente el tema. El 29 de septiembre de 2020, se logró un avance al aprobarse en la Cámara de Diputados la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el DFI.

Ese avance se vio paralizado en el Senado de la República, ya que, tras años de haberse aprobado en la Cámara de Diputados, es la primera quien aún no la discute, aun y cuando existe el reclamo social y los señalamientos de organismos internacionales, en cuanto a resultar necesario una legislación que atienda a este grave tema y que ha sufrido un incremento en los últimos años, debido a la violencia generalizada que se vive en el país.

2.3 La legislación mexicana con enfoque en la movilidad humana. Una revisión al marco jurídico del Estado de Michoacán

Una vez que ya se ha analizado la legislación relativa emitida a nivel federal, corresponde realizar el análisis correspondiente a la legislación en el Estado de Michoacán, esto atendiendo al enfoque territorial con el que cuenta la presente investigación, aunado a que, permite tener una perspectiva acerca de con que tanto énfasis se legisla en las Entidades Federativas respecto de las personas en contexto de movilidad humana.

⁶⁵ Manual sobre desplazamiento interno, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022, pp. 21-22.

A nivel nacional, ya existen ciertos parámetros establecidos; esto, no significa que en las Entidades Federativas se siga el mismo esquema, debido a que existe una variedad de omisiones por parte de los órganos legislativos locales, o por el contrario, en determinados casos, existen grandes avances en determinados temas, razón por la cual, resulta necesario analizar las legislaciones locales relacionadas con personas en contexto de movilidad humana, lo que permitirá tener una visión más clara de la protección que se brinda a las personas en esa situación.

2.3.1 Marco normativo en materia migratoria

Bajo el mismo contexto y derivado del análisis que se hará, en el caso de Michoacán, respecto de los tres tipos de movilidad humana a estudio, solo se cuenta con la legislación relativa a uno de ellos, es decir, se cuenta con normativa migratoria, más no así, sobre refugiados, ni personas en contexto de DFI.

De tal suerte, resulta necesario realizar la aclaración en el caso de las personas solicitantes de refugio en el país, quien determina su situación es el Estado mexicano; es decir, la Federación, no así las Entidades Federativas; no obstante, las funciones no se limitan a las solicitudes de refugio, sino a la protección y capacitación, rubros en los cuales no hay avances a nivel local.

Ahora bien, respecto de DFI, en razón de que hasta el momento no se ha implementado en ningún nivel legislación al respecto, resulta necesario generar un apartado específico sobre la situación actual, tal y como se realizará en apartados subsecuentes.

Es por ello que, en este punto se realizará el análisis sobre la Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus familias del Estado de Michoacán, esto, a fin de conocer los estándares que se implementan en la Entidad Federativa.

a) Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán

Michoacán debido a las distintas carencias y necesidades con las que cuenta, se ha convertido en uno de los estados con mayor migración hacia Estados Unidos, debido a factores económicos, sociales y de seguridad. Los cuales, en algunos casos, regresan para residir en el estado, trayendo consigo a sus familias, por lo que se cuenta con un gran número de población nacida en otros países.

Esto se corrobora con datos del censo realizado por el INEGI en 2020, en el que se estableció que en la Entidad Federativa residen 46,593 personas nacidas en otros países,⁶⁶ sin hacer la precisión acerca del estatus migratorio de estas; por lo que, se puede presumir su calidad de personas migrantes, con lo cual cobra relevancia la legislación en análisis.

Uno de los puntos a resaltar en esta legislación, es que no solo contempla a las personas migrantes, sino que, también toma en consideración a sus familias, esto, atendiendo a la situación y el contexto que vive la Entidad Federativa, respecto de las personas que salen de la misma y posteriormente regresan con sus familias, razón por la cual, es necesario un tratamiento diverso y que a continuación se analizará.

Los objetivos de la Ley son principalmente tres, en primer término, proteger los derechos humanos de los migrantes y sus familias, además de fomentar el desarrollo social y económico de las comunidades de origen de los migrantes y coordinar las políticas públicas para atender las necesidades de los migrantes y sus familias, esto de conformidad con lo señalado por el artículo 4º de la legislación referida.⁶⁷

Cabe resaltar que la Ley no solo se avoca a los migrantes michoacanos que residen en el extranjero, sino también a aquellos que están en tránsito por el territorio michoacano, por lo que, estos de acuerdo con la Ley, tienen derecho a recibir atención humanitaria, lo que incluye: refugio temporal, atención médica de emergencia y acceso a asistencia legal.

Para los migrantes que regresan a Michoacán después de haber estado en el extranjero, la Ley prevé mecanismos de apoyo para su reintegración, como acceso a programas de empleo, capacitación y educación, además de apoyo emocional y psicológico si es necesario.

⁶⁶ Censo del INEGI 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_mich.pdf.

⁶⁷ Artículo 4º de la Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo, <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-PARA-LA-ATENCION-C3%93N-Y-PROTECCION-C3%93N-DE-LOS-MIGRANTES-Y-SUS-18-DE-AGOSTO-DE-2017.pdf>.

Si bien, esta legislación trata de vincular a todas las autoridades posibles, esta se limita a señalar en la mayoría de los casos que se atenderá a las competencias de cada uno de los órganos o dependencias a las que señala, atribuyendo obligaciones específicas solo al Gobernador del Estado, a la Secretaría del Migrante y a los gobiernos municipales.

Con lo cual deja un margen muy amplio de decisión a los demás órganos del Estado, sin obligarlos a coadyuvar con la protección de los migrantes. Por otro lado, también hace referencia al Consejo Estatal de Migración y al Consejo Municipal, los cuales cuentan con funciones consultivas.

Un punto a resaltar es el desarrollo del procedimiento de la Unidad para la Defensa de los Derechos de los Migrantes y sus familias, misma que se encarga de analizar si existió una vulneración a derechos humanos; la cual deja bastantes puntos muy ambiguos o inconclusos respecto a tramitación y efectos, equiparándolo a un procedimiento administrativo de responsabilidad.

Y con ciertas atenuantes que resultan de poca relevancia como lo es, el análisis socioeconómico del infractor una vez que se determinó la vulneración, con lo cual, se considera que podría existir cierta discrecionalidad respecto a las sanciones que emita la unidad derivado de una denuncia por vulneración a derechos humanos.

Aunque la Ley ofrece un marco sólido, uno de los mayores desafíos es la implementación efectiva de sus disposiciones, tal como ya se ha analizado, ya que, es fundamental que exista una asignación adecuada de recursos para que las instituciones como la Secretaría del Migrante y el Consejo Estatal de Migración puedan operar de manera eficiente y dar respuesta a las necesidades de los migrantes y sus familias.

De acuerdo con todo lo anterior y aun cuando la legislación cuenta con esfuerzos para adecuarse a los estándares internacionales, esta se avoca a generar atribuciones a ciertas dependencias, sin prever mecanismos para la implementación efectiva de las políticas públicas que se plantea se generen a partir de los órganos ahí involucrados.

b) Reglamento de la Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán

Una vez que se ha analizado lo relativo a la Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán, nos avocaremos al estudio de su reglamento, por lo que, al tratarse de una normativa secundaria, esta parte de los principios y lineamientos establecidos en la Ley del cual emana.

Uno de los puntos que resultan relevantes, son las campañas de sensibilización y promoción de los derechos humanos, que no se limita solo a las personas que se encuentran al interior de la Entidad Federativa, sino que mandata que se deberán establecer puntos fuera del territorio que cumpla esa función a fin de no dejar sin información a los Michoacanos migrantes.⁶⁸

Por otro lado, atiende a cuestiones específicas acerca de la forma en la que se podrán desarrollar las sesiones del Consejo Estatal de Migración, puntualizando cuestiones básicas respecto a su desarrollo y las determinaciones que en este se tomen.

Respecto del mecanismo de protección establecido en la Ley, señala que este, de tratarse de asuntos en donde los migrantes y sus familias requieran una especial atención y acompañamiento se remitirán a los Órganos Internos de Control ya establecidos, con lo cual, limitan y restringen en gran medida las funciones de la Unidad establecidas en la Ley (artículo 52).

Es por lo anterior que, este Reglamento no genera avances o una mayor protección a los derechos de las personas migrantes, sino solo se ciñe a atender cuestiones específicas o la forma en la que se implementarán las acciones que se establecen en la Ley a estudio.

2.3.2 Análisis de la situación de Desplazamiento Forzado Interno en Michoacán.

De acuerdo con lo que ya se ha referido anteriormente, en el país no existe legislación respecto del DFI, existen intentos porque se legisle en esta materia,

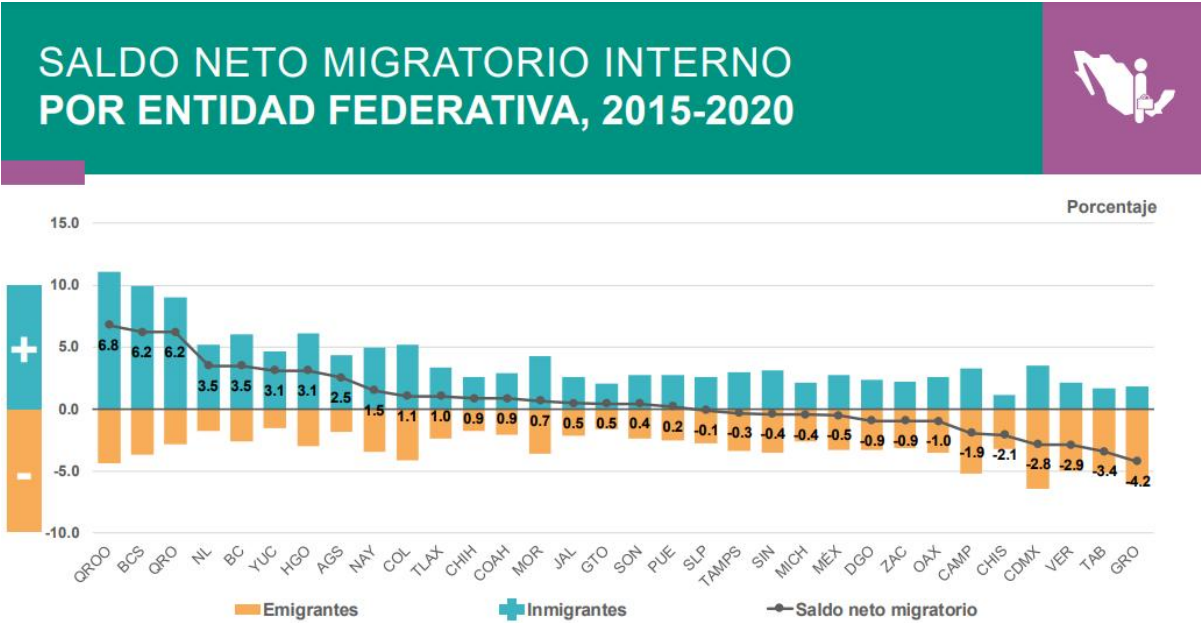
⁶⁸ Artículo 9º del Reglamento de la Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán, <http://congresomich.gob.mx/file/Reglamento-de-la-Ley-para-la-Atenci%C3%B3n-y-Protecci%C3%B3n-de-los-Migrantes.pdf>.

debido a que en este tema en específico existen grandes necesidades en Michoacán debido a las grandes movilizaciones de personas al interior del país.

A modo de recordatorio, acorde con lo señalado por los Principios Rectores:

se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.⁶⁹

Atendiendo a tal definición, es que podemos centrarnos en el análisis de la situación en la que se encuentra Michoacán con relación a las demás Entidades Federativas que conforman el país, para lo cual, la siguiente gráfica,⁷⁰ permite tener con mayor claridad, la situación en los años de 2015 a 2020:



Como se muestra en la gráfica, Michoacán se encuentra dentro de las Entidades Federativas con un índice bajo respecto a personas desplazadas internamente, ya que si hacemos la comparativa con Quintana Roo, existe una diferencia muy marcada.

Lo anterior, no exime ni debería ser un motivo de justificación respecto de la falta de normatividad, ya que el hecho de que no exista una problemática tan grave

⁶⁹ Principios Rectores de los Desplazados Internos, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>.

⁷⁰ Fuente: Censo del INEGI 2020, *op. cit.*

como en la Entidad Federativa ya señalada, no significa que esto no sea una problemática.

Es por ello que, resulta de relevancia las acciones que se han implementado a partir de la conformación del Comité Interinstitucional para atender el Desplazamiento Forzado Interno en Michoacán, en abril de 2022, a través del cual se han generado esfuerzos para la creación de la Ley para Prevenir, Atender y Reparar el Desplazamiento Forzado Interno.⁷¹

Con ello se vislumbran las acciones a favor de la protección de las personas desplazadas internamente; pero esto no puede generar una certeza, aún restan arduos trabajos para la conformación de una Ley que atienda a estas personas y que se encuentran en todo el territorio de la Entidad Federativa, además de, en otra arista, los michoacanos que se encuentran en otras Entidades Federativas.

2.4 Instrumentos Jurídicos Internacionales que prevén la protección a las personas en contexto de movilidad humana

Una vez que ya se ha analizado la normativa interna respecto de la protección a las personas en contexto de movilidad humana, corresponde analizar lo referente a los instrumentos jurídicos a nivel internacional y la forma en la que repercuten en el sistema jurídico mexicano, para posteriormente resultar aplicables al caso en concreto.

Previo a entrar al análisis de los instrumentos, es necesario conocer a que se refiere cada uno, razón por la cual, atenderemos a tres conceptualizaciones distintas, de las cuales habrá que analizar cada una, así como sus alcances y ámbito de aplicación.

En primer término, cuando hacemos referencia a la figura de los tratados, es importante atender que “por lo general, el término "tratado" se reserva para cuestiones de cierta seriedad que requiera acuerdos más solemnes. Sus firmas por lo general se sellan y normalmente requieren una ratificación”,⁷² es decir, se trata

⁷¹ Zambrano Vázquez, Diana Pamela, “Creación del comité interinstitucional para atender el desplazamiento forzado interno en Michoacán, México”, Revista Espiga, México, núm. 46, vol. 22, pp. 178-191, <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga/article/view/4989/6983>.

⁷² Glosario de términos relacionados con los tratados, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, <https://www.wipo.int/es/web/wipolex/glossary>.

de un documento oficial, en el cual se plasman cuestiones de gran importancia para los Estados, como podría ser un tratado de paz.

Ahora bien, respecto a la figura del convenio, “por lo general, se denomina «convenios» a los instrumentos negociados bajo los auspicios de una organización internacional”,⁷³ que serían los casos en los que por lo general se encuentran los instrumentos jurídicos internacionales. Un ejemplo de ellos, es la CADH, misma que no se limita a una declaración de derechos, sino que también atiende al trámite de las peticiones ante el Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos (en adelante SIPDH).

Por último, en cuanto a la figura de las declaraciones, se puede entender que esta expresión se aplica a una diversidad de instrumentos internacionales, estas están pensadas para ser documentos que no vinculan a sus partes entre sí, es decir, en las anteriores puede existir una exigibilidad en cuanto a su cumplimiento, mientras que en estas se pueden adherir los Estados sin que se les pueda obligar a su cumplimiento.

Una vez expuesto lo anterior, resulta de relevancia atender a los instrumentos jurídicos internacionales, debido a que los estándares más actuales se han generado a partir de estos, un ejemplo de ello, es el auge que tuvieron y tienen los desplazados forzados desde la ONU con los Principios Rectores, a diferencia de México que, a nivel nacional no existe una legislación específica sobre el tema.

Además, los instrumentos internacionales buscan brindar un marco de protección a los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, estableciendo parámetros para los Estados sobre cómo abordar estas situaciones respetando los derechos humanos y la dignidad de cada persona.

Es por ello que, es necesario analizar la vinculatoriedad con la que cuentan los instrumentos jurídicos internacionales y como repercuten en el sistema jurídico mexicano.

⁷³ *Idem.*

2.4.1 Naturaleza jurídica de los instrumentos jurídicos internacionales. ¿Vinculantes u orientadores?

La naturaleza jurídica de los instrumentos jurídicos internacionales puede clasificarse como vinculante u orientadora, de esto dependerá la implementación del instrumento, así como la forma en la que se aplicará en los Estados que lo suscriban.

Otro punto a destacar, es dependiendo de la intención de los Estados que lo suscriben, estos tendrán vinculatoriedad o no, debido a que, si se adhieren a la totalidad del instrumento, si este contempla su exigibilidad esta procederá, caso contrario, el Estado suscribe el instrumento con reservas, las mismas podrían ser en la parte correspondiente a su exigibilidad; y, cuando lo hacen por completo, surge de nueva cuenta el cuestionamiento.

Esta interrogante se ha generado a través de los años en distintas latitudes, si tomamos en consideración el argumento principal en contra, la soberanía nacional; es conocido que, a nivel internacional no existe un poder coactivo que genere el cumplimiento de determinado instrumento internacional, a excepción de los casos en los que se imponen sanciones económicas; lo cual no garantiza su cumplimiento.

En el caso de los instrumentos relacionados con derechos humanos, estos guardan una peculiaridad, resultan exigibles ante las instituciones reconocidas a través del convenio o tratado, un ejemplo de ello, es el SIPDH, a través de la ratificación de la CADH.

Además, los compromisos adquiridos por los Estados parte, les vincula jurídicamente y les obliga a armonizar su legislación interna, razón por la cual, es dable considerar la vinculatoriedad de los instrumentos jurídicos internacionales, al ser el Estado que lo suscribe, quien se compromete a coadyuvar con su implementación y acatamiento.

Además, según Florentín Meléndez, “los tratados internacionales, pues, son instrumentos de acatamiento obligatorio por los Estados, y si bien no han seguido el mismo proceso de formación de las leyes internas para entrar en vigencia, forman parte del ordenamiento jurídico de los países una vez que han sido firmados,

ratificados y, por lo tanto, puestos en vigor por los Estados conforme a su derecho interno”.⁷⁴

El autor es coincidente en señalar a los instrumentos como obligatorios para los Estados, tocando un tema medular, la falta del proceso legislativo, como es común referirse en México, esto queda superado con el señalamiento por parte del texto constitucional en su artículo 1º, respecto de la apertura a los instrumentos jurídicos internacionales, lo que se verá a continuación con mayor detalle.

Es por las razones antes descritas que, los tratados y convenios internacionales, al ser acuerdos entre Estados, poseen una naturaleza vinculante, obligando a sus signatarios a cumplir sus disposiciones conforme al derecho internacional.

En contraste, y como ya sea mencionado, se encuentran otros documentos, como las declaraciones y recomendaciones, las cuales tienen un carácter orientador, pero sin efectos jurídicos obligatorios y que en muchos de los casos permiten conocer la situación actual del Estado, no solo un caso específico.

2.4.2 Principio *Pacta sunt servanda* y Principio de buena fe para el cumplimiento de los tratados

Los instrumentos jurídicos internacionales pueden ser entendidos como acuerdos de voluntades entre sujetos del derecho con el propósito de atender un tema en concreto. Una vez que se somete a conocimiento de las partes, se podrán emitir consideraciones sobre los mismos a fin de concluir en ser firmados, ratificados, emitir alguna reserva, o bien, no adherirse a tal instrumento.

Un elemento fundamental que da vida a los instrumentos internacionales es la presencia de principios que fungen como base para su cumplimiento a nivel interno. Concretamente nos referimos a los principios de buena fe y *pacta sunt servanda*, el cual se entiende como “los pactos deben ser cumplidos”,⁷⁵ es decir, que lo ahí pactado u acordado, deberá cumplirse.

⁷⁴ Meléndez, Florentín, Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado. Colección Konrad Adenaur Stiftung, décima edición, Colombia, 2019, p. 20.

⁷⁵ Cisneros Farias, Germán, Diccionario de frases y aforismos latinos, México, UNAM, 2003, p. 87, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1093/16.pdf>.

El sustento de dichos principios lo podemos ubicar en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del año 1969. Estos principios tienen un alcance significativo toda vez que se establece que los tratados deben cumplirse acorde con este principio por las partes signatarias, garantizando así la estabilidad y confianza en el cumplimiento de los compromisos internacionales.

Este principio es un pilar en el derecho internacional y asegura que los Estados respeten los acuerdos que han suscrito, respetando los derechos y deberes derivados de los tratados, especialmente en materia de protección de derechos humanos, donde el compromiso ético y jurídico adquiere una relevancia significativa.

2.4.3 Posicionamiento del Estado mexicano en relación a los instrumentos jurídicos internacionales. Análisis de la reforma constitucional del 10 de junio del año 2011

Previo a entrar al análisis de la reforma constitucional de 2011, es necesario hacer mención de los antecedentes jurídicos de esta y la forma en la que se reconocían los instrumentos jurídicos internacionales en el derecho interno, así como la forma en la que se aplicaban o discutían en las resoluciones de los jueces, ya que, adelantando un poco, esta reforma fue un parteaguas para los derechos humanos.

A través de la suscripción de los instrumentos jurídicos internacionales, el Estado mexicano planteaba generar una protección a los derechos humanos de las personas; sin que fuera posible, ya que no se consideraba a estos instrumentos como parte del derecho interno, o vinculantes en estricto sentido, razón por la cual, no resultaba procedente su aplicación y su función solo era como criterios orientadores.

Por ello, no podemos considerar que la reforma se trata de una adecuación del Estado mexicano, sino se dio a través de una resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), en el caso Radilla Pacheco vs México, emitida el 23 de noviembre de 2009 y a través de la cual se condena al Estado mexicano.

En este punto nos podemos preguntar: ¿Qué relación guarda una sentencia de la Corte IDH en el caso de una desaparición forzada por militares, con una reforma tan trascendental en materia de derechos humanos?

Previo a entrar al estudio de las razones, es necesario referir los antecedentes del caso:

Rosendo Radilla Pacheco, quien era una persona involucrada en diversas actividades de la vida política y social de su pueblo, Atoyac de Álvarez, estado de Guerrero. El 25 de agosto de 1974 fue detenido por miembros del Ejército de México mientras se encontraba con su hijo en un autobús. Posteriormente a su detención, fue visto en el Cuartel Militar de Atoyac de Álvarez, con evidencias de haber sido agredido físicamente. No se volvió a saber de su paradero.⁷⁶

Derivado de estos hechos y en razón de la situación por la que atravesaba México en ese tiempo (es decir, la época conocida como “Guerra Sucia”), las hijas de Rosendo Radilla no presentaron denuncia alguna por su desaparición por temor a represalias; empero, a partir de la Recomendación 26/2001⁷⁷ emitida por la CNDH, actos como este se comenzaron a visibilizar, lo que permitió a las hijas de Rosendo Radilla denunciar la desaparición de su padre.

Aún con lo anterior, no se logró un avance significativo en cuanto al esclarecimiento de los hechos y la sanción a los responsables, debido a que el Estado mexicano determinó que se trataba de un asunto que le competía a la Justicia Militar y una vez que se remitió el asunto, este no continuó, determinación que fue impugnada y sobreseída.

Posteriormente, se continuó ante las instancias internacionales, haciendo una petición ante la CIDH y finalmente turnándose el asunto a la Corte IDH, la cual se pronunció hasta 2009; hasta este punto no queda clara la relación entre este asunto y la reforma de 2011, que generó un cambio de paradigma en los derechos humanos.

La relación que guardan no es otra que, se trata de la primera resolución de la Corte IDH en contra de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se toca lo

⁷⁶ Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

⁷⁷ Esta recomendación plantea visibilizar los hechos de la “Guerra Sucia” y logra que se genere la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, en la cual se iniciaron diversas averiguaciones previas por estos hechos.

relativo a las acciones del Poder Judicial, a partir de la aceptación de la competencia contenciosa de ese Tribunal en 1998, razón por la cual, el Estado mexicano no contaba con algún precedente que le permitiera guiar el actuar bajo el cual se regiría ante una determinación de esta naturaleza.

Razón por la cual y al no existir un procedimiento claro para acatar las resoluciones de la Corte IDH, la SCJN abrió el expediente varios 489/2010, a partir de la consulta a trámite formulada por el ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, mismo que fue turnado al ministro José Ramón Cossío Díaz, el cual fue desechado por exceder el propósito de la consulta.⁷⁸

Derivado de lo anterior, se turnó de nueva cuenta, tocándole conocer a la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, generando el expediente varios 912/2010, con lo cual la SCJN retomó el asunto y se apropió de los argumentos vertidos por la Corte IDH, en dicho expediente tuvo diversas determinaciones, de la cual algunos puntos trascendentes son:

- La Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada; lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia.
- Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133, para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país.⁷⁹

En estos dos puntos se hace el señalamiento respecto a las decisiones de la Corte IDH, reconociendo sus resoluciones como cosa juzgada, con lo cual, lo procedente es acatar lo ahí emitido, generando con ello, una interpretación amplia de los artículos 1º y 133 Constitucionales, lo que se vio reflejado en la forma de juzgar por parte de los jueces constitucionales.

Además, otros de los puntos trascendentales son:

⁷⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, El “caso Radilla” y su impacto en el orden jurídico nacional, UNAM, pp. 185-235, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/11.pdf>.

⁷⁹ Varela Domínguez, Guadalupe de la Paz, Caso Radilla Pacheco y reforma constitucional en materia de derechos humanos en México, consecuencias de su nuevo contexto, pp. 7-9, <https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/085guadalupe-de-la-paz-varela-dominguez.pdf>.

- Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.
- Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional.⁸⁰

De los anteriores señalamientos, se desprende el control híbrido de constitucionalidad con el que cuenta el país, por un lado, se trata de un sistema concentrado en atención a que solo la SCJN puede declarar la inconstitucionalidad de una norma. Mientras que se trata de un sistema difuso, debido a la función de inaplicar las normas por parte de los jueces constitucionales.

Hasta este punto, la interpretación que se dio, fue a partir del siguiente criterio, mismo que fue emitido derivado del expediente varios 912/2010:

SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.

El Estado Mexicano ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ello, cuando ha sido parte en una controversia o litigio ante esa jurisdicción, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada, correspondiéndole exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado Mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun como tribunal constitucional, no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta, o si excede en relación con las normas que rigen su materia y proceso. Por tanto, la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella.⁸¹

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Tesis: P. LXV/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 556.

En esta tesis aislada, se resume lo que en su momento la SCJN determinó a partir de la resolución de la Corte IDH, en la cual determinan que las resoluciones de ese Tribunal son cosa juzgada, razón por la cual no es posible entrar al análisis de las mismas y deberán ser acatadas por los jueces en sus resoluciones.

Aun con ello, hasta este punto existe un sesgo que queda enmarcado en el rubro de esta tesis, la interpretación y la apertura que brinda esta resolución, solo será a partir de lo emitido en contra del Estado mexicano, dejando de lado toda la jurisprudencia emitida por la Corte IDH, debido a que se señaló solo como criterio orientador más no como vinculante.

A partir de este criterio, es que se generó la reforma de 10 de junio de 2011, en la que se modificaron diversos artículos de la CPEUM, además del Título Primero, para pasar de denominarse “De los Derechos Fundamentales y sus Garantías” a pasar a llamarse “De los Derechos Humanos y sus Garantías”.

En los que se reforman diversos artículos, siendo el de mayor trascendencia para el presente apartado, el relativo a la modificación que sufrió el artículo primero, en su párrafo primero, al señalar que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, resultando de importancia el agregado de los tratados, debido a ello, se da una gran apertura para la interpretación de los derechos humanos.

Cabe señalar que también se reformó en esa fecha el artículo 11, que reviste importancia en la presente investigación, en razón de que se trata del precepto que consagra la libertad de circulación y el derecho a solicitar asilo en el país.

Retomando lo relativo al artículo 1º, con esta reforma se da apertura a lo que se conoce como bloque de constitucionalidad, que resulta la forma en la que se interpretarán las normas relativas a derechos humanos, por parte de los juzgadores, por lo que resulta necesario conocer a que se refiere este concepto, según César Astudillo:

El bloque de constitucionalidad representa la unidad inescindible y permanente de derechos fundamentales de fuente constitucional e internacional reconocidos por el ordenamiento jurídico mexicano, caracterizados por estar elevados al máximo rango

normativo y, como consecuencia, compartir el mismo valor constitucional, sin que ninguno de ellos tenga una preeminencia formal sobre los otros.⁸²

Atendiendo a lo señalado por el autor y acorde con la reforma en análisis, al modificar ese artículo constitucional se incluyeron al bloque de constitucionalidad los instrumentos jurídicos internacionales, es decir, se elevaron a rango constitucional y en atención al principio *pro persona*, se deberá atender a lo más benéfico para los justiciables.

Aún con lo anterior, restaba lo relativo a las sentencias emitidas por la Corte IDH, ya que como ya se analizó, la SCJN determinó que solo resultaban aplicables las resoluciones que se emitieran en contra del Estado mexicano, restando valor a criterio orientador a la jurisprudencia emitida por ese Tribunal Internacional.

Durante casi un año y atendiendo a la recién concretada reforma, los Tribunales al no contar con algo previamente establecido, su función fue resolver lo relativo a la inclusión de los instrumentos jurídicos internacionales, en razón de la discrecionalidad con la que en ese momento contaban, razón por la cual se emitieron criterios en diversos sentidos.

En razón de ello, es que se presentó ante la SCJN, la denuncia por contradicción de tesis 293/2011, en la que de nueva cuenta se ventiló lo relativo a los efectos de las sentencias de la Corte IDH, si se trataba de criterios orientadores o vinculantes, esto en atención a los diversos criterios emitidos.

Y derivado de esa contradicción y los diversos criterios, es que se emitió la siguiente resolución con diez votos a favor y solo el voto en contra del Ministro Cossío, que en ese momento formaba parte de la SCJN, determinándose lo siguiente:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los

⁸² Astudillo, César, "El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Carbonell, Miguel *et. al.*, (coords), Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, México, UNAM, 2015, pp. 117-168.

cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.⁸³

Con la anterior determinación de la SCJN, es que se logra un consenso entre los diversos criterios emitidos, lo que generó un total cambio de paradigma en la forma en la que se interpretaban los derechos humanos a la luz de los tratados y convenios internacionales y marcó un hito en la interpretación y aplicación de los derechos humanos al incorporar al artículo 1º el principio de universalidad y progresividad de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte.

Esta reforma refuerza el compromiso del Estado mexicano con el derecho internacional, especialmente en el ámbito de la movilidad humana, al adoptar un enfoque que prioriza la protección y respeto de los derechos humanos de todas las personas. Así, México ha asumido una postura favorable hacia la implementación de los instrumentos jurídicos internacionales, reflejando en su ordenamiento interno y a través de las resoluciones de la SCJN, el compromiso con la protección de los derechos de personas en movilidad.

⁸³ Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 202.

2.4.4 Principales instrumentos jurídicos internacionales sobre movilidad humana

Ahora bien, una vez analizado lo relativo al impacto que tienen los instrumentos jurídicos internacionales, es necesario conocer los que impactan directamente en la protección a los derechos de las personas en contexto de movilidad humana.

A lo largo de las últimas décadas, se han establecido numerosos instrumentos internacionales que promueven la protección de personas en contextos de movilidad humana. Algunos de los más relevantes son:

a) El primer acercamiento: La Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948)

Como primer documento de derechos humanos con reconocimiento mundial, establece principios fundamentales, como el derecho a circular libremente y elegir residencia en un Estado, además algo novedoso con lo que cuenta, es el derecho a buscar asilo frente a persecuciones (artículo 14), reflejando con ello, las circunstancias a partir de las cuales se dio este instrumento, es decir, la recién concluida segunda guerra mundial

Con lo cual en ese momento se constituye a nivel internacional, la base para los derechos de las personas migrantes y refugiadas, aún y cuando no se trata de un documento especializado en movilidad humana, genera un gran avance para las personas en esta situación, además de dar pauta para lo que hoy conocemos como derecho internacional de los derechos humanos.

b) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965)

Este instrumento aborda la discriminación racial, en el cual se ventilan prerrogativas en favor de las personas en contexto de movilidad humana, desde su artículo 1º, en el que se conceptualiza la discriminación racial, refiere la raza y origen nacional, es decir, nadie podrá ser distinguido por esos motivos y de acuerdo con lo que hasta este momento se ha analizado, en estos supuestos podrían encuadrar las personas en contexto de movilidad humana, lo que genera una protección mayor a sus derechos.

Además, en su artículo 5º, inciso d), fracciones i) y ii), hace referencia a la libertad de circulación, con lo cual se proporciona un marco para proteger a

personas migrantes y refugiadas contra prácticas racistas y xenofóbicas, en este punto, ya comienza a existir un antecedente más aproximado para las personas en contexto de movilidad humana, logrando incluir en un instrumento la prohibición de la discriminación.

c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966)

Este pacto consagra derechos civiles y políticos, aplicables a todas las personas, a pesar de no tratarse de un instrumento especializado en movilidad humana, si refiere lo atinente a la libertad de circulación en su artículo 12, además de referir de forma genérica ante que circunstancia este derecho se puede restringir.

Si bien, no atiende a las personas en contexto de movilidad humana, comienza a generar precedentes para el surgimiento de los instrumentos especializados en la materia, tal y como se verá a continuación.

d) Los derechos de la mujer y los derechos del niño, como avance en el derecho migratorio

El desarrollo de los derechos específicos para mujeres y niños refleja la necesidad de protección diferenciada para estos grupos vulnerables en situaciones de movilidad, esto por tratarse de grupos históricamente violentados, con lo que se genera una protección mayor a las personas que se encuentran dentro de estos grupos.

Del desarrollo de los derechos de estos sectores se generaron diversos instrumentos jurídicos internacionales; en este caso nos avocaremos al estudio en concreto de dos: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niños y sus protocolos facultativos.

I) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (18 de diciembre de 1979)

Este instrumento impone obligaciones para los Estados en la protección de los derechos de las mujeres, aplicable también en contextos migratorios donde enfrentan vulnerabilidades específicas, en razón de lo señalado por el artículo 15, apartado 4, que hace referencia a la libertad de circular libremente, así como elegir residencia.

Aunque no se trata de un texto focalizado, debido a la naturaleza del mismo, si se incluye lo relativo a la libre circulación con la peculiaridad del reconocimiento al hombre y la mujer de este derecho.

II) Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos (20 de noviembre de 1989)

Este instrumento plantea la protección de los derechos de los niños (hace referencia solo a niño, pero se interpreta como derechos de niñas, niños y adolescentes, es decir, personas menores de 18 años) en cualquier circunstancia, incluyendo la movilidad humana, y a través de sus protocolos facultativos aborda temas como la explotación infantil, participación en conflictos armados, y otros.

Con lo cual resulta relevante debido a que, las niñas y niños en contextos de explotación infantil, también pueden encontrarse en movilidad, por los movimientos de explotación que, no se centran en un lugar, sino pueden ir cambiando, formando así parte de las movilizaciones tanto nacionales como internacionales.

e) Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (10 de diciembre de 1984)

La Convención contra la tortura, plantea la prohibición de este tipo de violaciones a derechos humanos, en el interior del territorio de los Estados que suscribieron la misma. Además, algo que prevé, por el contrario de los demás instrumentos en análisis es lo relativo a la expulsión, devolución o extradición, precisando que estas no se realizarán cuando haya razones para creer que la persona podría ser sometida a tortura (artículo 3).

Privilegiando con lo anterior que, no exista un retorno inseguro o en su caso, forzado. Este instrumento es fundamental para asegurar que las personas no sufran abusos ni tratos degradantes.

f) Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (18 de diciembre de 1990) y Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (10 de diciembre de 2018)

Dentro de estos dos instrumentos se consagran los derechos de las personas en contexto de migración, con lo cual aún restan esfuerzos por generar mayores avances en la protección a los derechos de las personas en contexto de movilidad

humana; no obstante, es un gran paso, por ser documentos especializados, en los cuales se protege a la población migrante en general.

En primer término, la Convención atiende a todo lo relativo a los trabajadores que realicen actividades fuera del Estado de donde son nacionales, sin considerar si se trata de personas con situación regular o no, además de si se trasladan diariamente hasta ese lugar; precisando en uno de sus apartados la libre circulación.

Este documento constituye un catálogo de derechos, que deberán ser reconocidos a los trabajadores que solo cruzan una frontera nacional para realizar su trabajo, es decir, no se trata de personas residentes en Estado al que acuden a laborar, razón por la cual podrían ser objeto de violaciones a derechos humanos, rubro que protege esta Convención.

Un punto a considerar es que no resulta aplicable para los refugiados y los apátridas, esto por la condición de ambos sectores; a pesar de ello, estos cuentan con estos derechos a los que pueden acceder de forma diversa a la Convención.

Por otro lado, respecto al Pacto Mundial, este no atiende a la forma de artículos, sino se trata de objetivos a alcanzar por los Estados parte, además de ser el instrumento más reciente que atiende temas relacionados con la movilidad humana, visto solo desde la migración y da un punto de partida para las personas en contexto de movilidad.

Uno de los objetivos más resaltables, es el segundo, que no solo se limita a la protección de las personas que ya están migrando, sino señala acciones preventivas para el abandono de los países de origen, además, en su objetivo séptimo, plantea reducir las vulnerabilidades en la migración, tema que resulta de relevancia, porque se trata de un grupo que frecuentemente es vulnerado.

También en su objetivo octavo, prevé acciones para los migrantes desaparecidos, es decir, no se limita en las personas que en la actualidad se encuentran migrando, también se preocupa por las personas que se desconoce su paradero y en ese momento estaban migrando.

Además de atender la problemática de la trata de personas, por tratarse de dos grupos que comúnmente se encuentran relacionados y sus derechos son reiteradamente vulnerados. Un punto importante, es usar la detención de migrantes

como último recurso, aun con ello la SCJN se ha pronunciado en un sentido alejado a ese principio.

Por otro lado, el objetivo 16, hace referencia al empoderamiento de los migrantes, lo cual resulta innovador debido a que las legislaciones por lo general protegen los derechos, este instrumento va más allá y con ello, plantea la plena inclusión de la población migrante.

Como ya se vio, dentro de estos instrumentos se refuerza la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y proponen una visión integral y coordinada sobre la migración a nivel mundial, además de generar estándares novedosos y complementarios para las legislaciones internas de los Estados parte.

Estos instrumentos son reflejo de una comunidad internacional cada vez más comprometida con el respeto y promoción de los derechos humanos de todas las personas, sin importar su nacionalidad o condición migratoria.

g) Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998)

Estos Principios Rectores forman parte del derecho internacional de los derechos humanos y desde el momento de su emisión marcaron una pauta acerca de cómo los Estados debían manejar el fenómeno del desplazamiento forzado, la fecha de su creación genera plena convicción de la preocupación de la comunidad internacional sobre el tema.

Además de dejar en evidencia a México sobre la falta de atención al tema, ya que, hasta la actualidad y como ya se mencionó anteriormente, no ha emitido legislación alguna sobre el tema a nivel nacional y en el caso de las Entidades Federativas, son pocas las que ya cuentan con una Ley sobre este fenómeno.

Un punto a resaltar es, estos principios privilegian en todo momento que se exploren las alternativas para que no se den los desplazamientos, pero en el caso de que no sea posible, señala que deberán de tomar todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento.

Este instrumento emite criterios básicos sobre los cuales debe regir su actuación el Estado frente al fenómeno de desplazados, emite criterios de atención y parámetros mínimos respecto de bajo que perspectiva se deben atender los fenómenos de DFI, además de señalar un catálogo de derechos mínimos con los

que debe contar toda persona que se encuentre en contexto de desplazamiento forzado.

Además de ir desde lo general como la prevención y tratamiento del DFI, hasta cuestiones tan particulares como lo señalado en el principio 18, en el cual se expone que las personas desplazadas deben tener acceso a alimentos, agua potable, vivienda, vestido, servicios médicos y de saneamiento.

Con lo cual se centra en la realidad que viven las personas que son desplazadas, atendiendo a que los motivos por los cuales salen de su lugar de residencia, por lo general es violencia generalizada, motivo por el cual, no cuentan con los elementos mínimos que señala el principio aludido y que deberá proporcionarles el Estado.

Además de contemplar las formas en las que las organizaciones humanitarias pueden intervenir, lo que resulta un punto medular e importante, en razón de que, las organizaciones sin fines de lucro, en cientos de los casos son los más involucrados y los que mayor contacto y acercamiento tienen respecto de los fenómenos y las personas que lo están viviendo.

Razones por las cuales, estos principios son un documento de vanguardia que plantea la protección a los derechos de las personas desplazadas, otorgando a los Estados lineamientos muy específicos respecto a las formas en las que pueden y deben intervenir respecto del fenómeno del DFI, que va en aumento, por lo cual, la respuesta de los Estados debe ser efectiva y eficaz, a fin de salvaguardar los derechos de este sector de la población.

2.5 Conclusiones

Como se analizó a lo largo del presente capítulo, la movilidad humana es un derecho humano que se encuentra reconocido en los instrumentos jurídicos internacionales, la legislación nacional y local, esto derivado de la interpretación que se puede realizar a esos ordenamientos.

A nivel nacional, existe legislación para la población migrante y refugiada, resta la promulgación de lo concerniente al desplazamiento forzado; a pesar de ello, la legislación existente aun cuenta con deficiencias respecto de la protección a

derechos humanos, como quedó demostrado con la inconstitucionalidad declarada respecto de algunos de los artículos de la Ley de Migración.

Ahora bien, en el caso de Michoacán, no se cuenta con legislación al respecto en ninguno de los rubros, debido a la división de competencias, lo relativo a la migración y el asilo o refugio, corresponde conocer a la Federación.

En lo que ve al tema que le compete conocer, es decir, el DFI, aún se encuentra en vías de construcción, contando con avances al conformar el Comité Interinstitucional para atender el DFI en Michoacán y encontrarse en el proceso de presentar la iniciativa para la emisión de la Ley relativa.

Con lo cual podemos vislumbrar que, el reconocimiento del derecho se encuentra en la legislación aplicable, pero la eficacia y protección aún se encuentra en vías de implementación, tal y como lo veremos en el capítulo siguiente, que plantea el conocimiento de los mecanismos de protección a los derechos de las personas en contexto de movilidad humana.

Ahora bien, a nivel internacional, al estar a la buena fe de los Estados parte, a pesar de que se puede presumir la vinculatoriedad de los instrumentos jurídicos internacionales, la implementación de estos se encuentra en desarrollo. Como se vio, existe una diversidad de instrumentos, los cuales atienden a diversos rubros de protección, de los cuales solo dos atienden a la población en contexto de movilidad humana, en específico a las personas migrantes.

De estos instrumentos el más actual y que cuenta con estándares novedosos para la protección a los derechos, lo es el PMMSOR, a pesar de que se encuentran ahí reconocidos los derechos desde una óptica vigente y proteccionista, al menos en México su implementación aún dista mucho de lo ahí contemplado.

Derivado de todo lo anterior, es dable señalar que, la movilidad humana como un derecho humano, se encuentra reconocido en diversos documentos jurídicos que plantean su protección, pero habrá que revisar a fondo los mecanismos a través de los cuales es posible exigir su cumplimiento.

Capítulo 3

Los mecanismos de protección a derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana. Una perspectiva desde el sistema mexicano y el derecho internacional

SUMARIO. 3.1. Introducción, 3.2. El sistema jurisdiccional a través de los casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Estado mexicano, 3.3. Funciones y actividades del Instituto Nacional de Migración, 3.4. Los mecanismos en los Estados, Secretaría del Migrante o equivalentes, 3.5. Comisión Nacional de Búsqueda de Personas. Análisis del funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 3.6. La tutela a los derechos humanos en sede supranacional, 3.7. La Comisión Interamericana de Derechos humanos como organismo garante de derechos, 3.8. La Corte Interamericana de Derechos humanos y su injerencia en temas de movilidad humana, 3.9. Conclusiones.

3.1 Introducción

Dentro de este capítulo se analizan los distintos mecanismos de protección tanto a nivel nacional, como internacional y que se encuentran disponibles para las personas en contexto de movilidad humana en el sistema jurídico mexicano, así como los casos en los que se han analizado cuestiones relativas a personas migrantes, refugiadas o en contexto de DFI.

En primer término, lo inherente a la actividad de la SCJN y las resoluciones que se han emitido en el tema, por otro lado, las acciones que se emprenden para la protección de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad, desde el INM, además de analizarse su funcionamiento y las acciones que se emprenden desde las Entidades Federativas, a través de las Secretarías del Migrante.

También se analizan las acciones de la Comisión Nacional de Búsqueda de personas (en adelante CNB), debido a la cantidad de personas desaparecidas que se consideran en contexto de movilidad humana, así como, las limitantes a las que se enfrentan sus familiares u otras personas en ese sector, para iniciar una solicitud de búsqueda o generar el registro, ante el sistema que esta comisión realiza.

Finalmente, se realiza un análisis a los mecanismos a los que es posible recurrir en el ámbito internacional, para exigir el cumplimiento a los derechos

humanos de las personas, la protección que se otorga en el ámbito regional es a través del SIPDH, mismo que vigila el cumplimiento por parte de los Estados de la CADH.

Y dentro del análisis, se realiza también el estudio a las opiniones consultivas y resoluciones de la Corte relacionadas con movilidad humana, mismas que imponen estándares en cuanto al tratamiento que los Estados deben otorgar a las personas en este contexto.

3.2 El sistema jurisdiccional a través de los casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Estado mexicano

Previo a generar el análisis respecto a los casos sometidos al conocimiento de la SCJN, es necesario analizar las funciones con las que cuenta ese Máximo Tribunal, en razón de las actividades que realiza, dentro del sistema jurídico mexicano.

Por lo anterior, es preciso estudiar el Estado mexicano, el cual, desde que se conformó como nación independiente generó las bases de su organización política y su estructura gubernamental, el cual es el siguiente:

...el principio de división del ejercicio del poder, el llamado división de poderes, que fijó la regla especial de esa fragmentación en el ejercicio de las actividades que corresponden al Estado y prohibió la reunión en una o más personas de esos poderes separados.

El ejercicio del Poder Soberano se divide en tres grandes agrupamientos de órganos del Estado que conforman el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, cada uno con su ámbito de acción, con su propia y característica estructura organizativa y con su conjunto de funciones y responsabilidades.⁸⁴

Lo anterior cuenta con sustento en el artículo 49 de la CPEUM, en el cual se hace referencia a la división de poderes ya mencionada. Es decir, el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, son los poderes que integran al Congreso de la Unión, el Presidente de la República; y, la SCJN y sus órganos judiciales, respectivamente.

Para efectos de la presente investigación, nos avocaremos al último de estos, el cual se deposita “en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados

⁸⁴ Poder Judicial del Estado de Oaxaca, Manual del alcalde 2016, Oaxaca, Escuela Judicial, 2016, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4720/10.pdf>.

de Apelación y en Juzgados de Distrito”,⁸⁵ sin embargo, solo se analizará lo referente al primer órgano mencionado, en razón de que es este el Máximo Tribunal en el Estado mexicano, razón por la cual, resulta la determinación última a nivel nacional.

Por lo cual, es necesario hacer la diferenciación entre las Cortes constitucionales que existen en otros países y la SCJN mexicana, “sobre las atribuciones de los tribunales y cortes constitucionales, podemos subrayar que en la mayoría de los países, estos órganos funcionan como los máximos intérpretes de la Constitución”,⁸⁶ reservando la facultad de la declaratoria de inconstitucionalidad a estos tribunales constitucionales.

Derivado de lo anterior, genera un control concentrado de constitucionalidad, al limitar los asuntos a ese Tribunal a cuestiones netamente constitucionales, mientras que, en el control difuso, permite la inaplicación a todos los jueces, el cual surge a partir del caso *Marbury vs Madison*, el cual se desahogó ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el cual se puede interpretar que:

...los postulados de la sentencia es que cualquier juez que se enfrente a una norma constitucional debe inaplicarla [...] Para Marshall la facultad de los jueces para determinar cuál es el derecho aplicable – facultad que corresponde a “la verdadera esencia del deber judicial”- incluía la verificación de la constitucionalidad de las leyes.⁸⁷

Es decir, nos encontramos frente a dos modelos muy diversos, por un lado, el control concentrado que reserva la facultad del análisis de constitucionalidad a las cortes constitucionales y por otro, el control difuso que, como ya se mencionó cualquier juez puede analizar la constitucionalidad de los actos.

El modelo mexicano resulta híbrido, ya que no se asemeja a los dos ya referidos, no existe una corte constitucional en su totalidad, pero la SCJN es la que ejerce tal función a través de la declaración de inconstitucionalidad, mientras que cualquier juez puede inaplicar un precepto normativo.

⁸⁵ Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

⁸⁶ Uribe Arzate, Enrique, “El tribunal constitucional en México”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 543.

⁸⁷ Carbonell, Miguel, *Notas sobre Marbury versus Madison*, México, UNAM, 2005, p. 6.

Lo anterior resulta relevante para comprender porque se analizan los casos resueltos por la SCJN, ya que es el encargado de la protección constitucional, lo que, de acuerdo con Enrique Uribe, se traduce en la defensa a los derechos humanos de los habitantes, tal y como se expone a continuación:

...la justicia constitucional está conformada por los instrumentos jurisdiccionales que tienen como propósito la defensa y salvaguarda de la Constitución. El calificativo de “justicia constitucional” está reservado para los procedimientos estrictamente jurisdiccionales que regulan la praxis estatal e imponen a las autoridades el apego de sus actos a la Constitución, así como para aquellos que norman la conformidad de toda la producción jurídica con los principios constitucionales.

Es evidente que la justicia constitucional que implica la defensa de la carta magna y el control de la constitucionalidad, se traduce o materializa en la defensa de los derechos humanos de los habitantes.⁸⁸

Por ello, al ser la SCJN la encargada de la defensa y salvaguarda de la Constitución, es que los casos sometidos a su jurisdicción resultan relevantes para la presente investigación y en esas condiciones es que se analizarán los criterios emitidos por ese Tribunal y que repercuten directamente en las acciones que debe emprender el Estado mexicano a través de su sistema jurídico.

3.2.1 Migración

A fin de facilitar el estudio de los casos resueltos por la SCJN, analizaremos las sentencias acordes con el grupo prioritario en el que se centra esa resolución, es decir, en primer término, lo resuelto sobre migración, posteriormente, las personas solicitantes de asilo o refugio y finalmente, el DFI, por lo que este primer apartado, corresponde a las migraciones.

a) Acción de inconstitucionalidad 110/2016

La acción de constitucionalidad 110/2016 fue promovida por la CNDH, en contra del artículo 4° de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco,⁸⁹ ya que consideró se transgredían los derechos a la libertad de tránsito,

⁸⁸ Uribe Arzate, Enrique, *op. cit.*, p. 541.

⁸⁹ El artículo en cuestión refería lo siguiente: “Capítulo III de las obligaciones de los migrantes

Artículo 4. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

I. Mostrar la documentación que acredite su identidad, cuando les sea requerida por las autoridades competentes; y

II. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones.”

integridad personal, seguridad jurídica, legalidad, a la intimidad, protección de datos personales y detenciones arbitrarias.

Lo anterior, al considerar que ese artículo estableció una distinción injustificada entre nacionales y extranjeros, además de autorizar a la autoridad local para irrumpir la libertad de movilidad, al detener personas migrantes que transitan por el territorio nacional, sin que quede claro en la misma, a que autoridades se autorizaba para realizar ese tipo de detenciones.

A lo que, como causales de improcedencia el poder Legislativo de ese Estado, señaló que la norma impugnada no viola derechos humanos, empero, al ser este el estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad, es que la Corte determinó desestimarla a fin de entrar al estudio del asunto.

Ahora bien, de la simple lectura del artículo en cuestión, se otorga la facultad de verificar la situación migratoria a autoridades locales, a lo que la Corte determinó que las Entidades Federativas no cuentan con competencia de regular cuestiones de emigración e inmigración, ya que esa facultad se encuentra reservada para el Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73 de la CPEUM.

Aunado a ello, la regulación en ese sentido se encuentra en la Ley de Migración, donde se realizan las precisiones correspondientes, por lo que se estaría generando una réplica que podría causar confusión entre la normatividad aplicable, razón por la cual, la SCJN declaró la invalidez total del artículo en cuestión.

Lo que genera un precedente claro, reforzando lo expuesto en el artículo 73 de la Constitución nacional, en cuanto a que, las facultades de la regularización migratoria se encuentran reservadas para la Federación; aun con ello, las Entidades Federativas pueden coadyuvar para la protección a los derechos humanos de este sector vulnerable.⁹⁰

De esta acción de inconstitucionalidad se desprende como punto medular, la reserva en materia de migración para la Federación, lo que significa que, las autoridades locales solo pueden coadyuvar en el cumplimiento a la regulación migratoria y no cuentan con facultades para realizar revisiones migratorias, generando una mayor protección como se verá a continuación.

⁹⁰ Acción de inconstitucionalidad 110/2016, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior beneficia en gran medida a este sector de la población, garantizando con ello que, en el momento en el que ocurra una detención por alguna cuestión migratoria, será personal del INM, quien atenderá las cuestiones relacionadas a su estatus migratorio, logrando con esto, sea personal capacitado en materia migratoria, el que supervise el retorno asistido o informe sobre los mecanismos disponibles para lograr la legal estancia en el país.

Dejando de lado a los cuerpos de seguridad pública que, son el primer contacto en cuanto a la prevención del delito, lo que funda que sus funciones son diversas al control migratorio, por lo que no resulta procedente el dotarles de tal facultad, a efecto de prevenir la discriminación o posible vulneración a los derechos humanos de las personas en contexto de migración.

b) Amparo Directo en Revisión 4421/2020

En el amparo directo en revisión 4421/2020, la SCJN analiza el canje de forma migratoria solicitado al INM, a fin de que, la persona peticionaria que en el caso contaba con nacionalidad española, pudiera modificar su estatus de visitante a residente, esto, de forma legal y acorde con los procedimientos establecidos para ello por el Instituto, lo que le fue negado por la misma autoridad.

La negativa se fundó en lo previsto por el artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración,⁹¹ mismo que señala como restricción para la expedición de visa, internación regular o permanencia de los extranjeros, el estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave.

Debido a que el quejoso contaba con registro de alerta migratoria confirmada; además, fue puesto a disposición del Instituto, ya que, se le otorgó su libertad bajo caución, por el delito de daño en las cosas; por tal razón, es que el Instituto determinó la negativa al canje de la forma migratoria, señalando que contaba con la posibilidad de solicitar la readmisión a territorio nacional.

⁹¹ Artículo 43. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 42 de este ordenamiento, las autoridades migratorias podrán negar la expedición de la visa, la internación regular a territorio nacional o su permanencia a los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

I. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudieran comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública.

En razón de la determinación del INM, es que el nacional español recurrió la misma a través de un juicio de nulidad, del que conoció el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que reconoció la validez de la resolución y calificó los actos como fundados y motivados, al actualizarse el supuesto normativo del precepto en estudio.

Por lo que, de nueva cuenta, el promovente impugnó la determinación, a través del amparo, solicitando se revisará la constitucionalidad del artículo que se le aplicó; además, del 144, fracción IV, de la misma legislación, señalando que contraviene lo dispuesto por los artículos 14 y 133 de la CPEUM, toda vez que violenta su garantía de audiencia y no le permite ofrecer y desahogar pruebas, además de formular alegatos.

Lo que, acorde con la determinación del Tribunal Colegiado, resultó infundado e ineficaz; debido a que, la negativa a permanecer dentro del país a un extranjero sujeto a proceso penal, no interviene con la interposición de los medios de defensa, toda vez que, estos se rigen acorde con los procedimientos establecidos en el Código relativo.

En razón de lo anterior, es que de nueva cuenta la persona se inconformó e interpuso recurso de revisión, bajo los siguientes argumentos:

- El artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración, priva a los extranjeros al derecho al debido proceso, porque el estar fuera del país les impide ejercer tal derecho.
- El mismo artículo violenta el principio de presunción de inocencia.
- Y se reitera la inconstitucionalidad de los artículos, al realizar una vinculación entre el proceso migratorio y el proceso penal que se sigue en su contra.

En razón de ello es que, al avocarse al conocimiento del asunto, la SCJN solo se avoca al análisis de la constitucionalidad del artículo 43 en su fracción I, de la Ley en mención, por ser la que se le aplicó al recurrente; y no así, lo expuesto por el artículo 144, al no contar con interés legítimo respecto a ese apartado.

Ahora bien, respecto de las consideraciones expuestas, la SCJN determinó por una parte inoperantes los agravios de la persona promovente, en razón de que, el artículo a análisis no establece un procedimiento de deportación, solo se limita a

señalar que la autoridad migratoria no expedirá documentos que permitan la estancia legal en el país, al estar sujeto a proceso penal.

El análisis que realiza la Corte, se basa en el debido proceso y lo vincula con la presunción de inocencia, en cuanto al artículo referido ya que, con el simple hecho de estar sujeto a proceso penal, el INM está obligado a determinar una negativa en cuanto a la expedición de la documentación necesaria para una estancia regular en el país.

Por lo que, la sentencia a análisis, más que avocarse a una cuestión migratoria, estudia el principio de presunción de inocencia y su alcance, en cuanto al artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración, ya que, al señalar la legislación que se podrá negar la expedición de los documentos necesarios para la estancia legal, con el simple hecho de estar sujeto a proceso penal, esto, vulneraría los derechos del promovente.

Debido a que presupone una condición de culpabilidad y es este, el motivo por el cual se niega la expedición de la documentación; a lo que, la SCJN consideró, se violenta el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución y revocó la sentencia recurrida.⁹²

Lo que resulta trascendental en esta determinación en materia migratoria, es el señalamiento de la Corte, en cuanto a que, a pesar de que la autoridad migratoria no expida la documentación para una estancia regular en el país, esto, no implica un proceso de deportación, lo que se traduce en la permisibilidad de una estancia irregular en el país.

Lo anterior, tomando en consideración que, la SCJN no se pronuncia sobre un procedimiento claro respecto a la inaplicación del artículo en estudio, ya que por un lado se protege la presunción de inocencia, pero, no se realiza señalamiento en cuanto a la estancia en el país, lo que deja en incertidumbre a las personas que se les inaplique tal precepto normativo.

Solo se concluye que el Tribunal de Justicia Administrativa deberá dejar insubsistente la resolución que recayó en el asunto y se emita una diversa en la que

⁹² Amparo Directo en Revisión 4421/2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

se declare la nulidad de las resoluciones administrativas, dejando margen a efecto de que el INM actúe conforme a la política migratoria establecida para ese momento.

c) Contradicción de criterios 353/2021

La contradicción de criterios 353/2021 resulta relevante, toda vez que determina la naturaleza bajo la que se regirá el procedimiento migratorio; es decir, si una orden de presentación y/o alojamiento temporal de un extranjero en una estación migratoria, se ventilará ante un Juez en materia penal, o en su caso, ante un Juez en materia administrativa.

Esto, tomando en consideración que en ese momento existían criterios que se contraponían respecto a quien debía analizar la orden de presentación; por un lado, el Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, concluyeron que el aseguramiento, alojamiento, retención y/o detención en una estación migratoria, por tratarse de actos que afectan directamente a la libertad personal, la competencia recaía en un Juez de Distrito en Materia Penal.

Mientras que los Tribunales Colegiados Segundo, Quinto y Vigésimo Segundo, todos en Materia administrativa del Primer Circuito, consideraron que esos actos no tienen como fin la privación de la libertad, ya que se trata de actos derivados de un procedimiento migratorio; es decir, se trata de actuaciones netamente administrativas.

Dentro del análisis que realizó la Corte, solo se entró al estudio de la presentación y/o alojamiento temporal de un extranjero en una estación migratoria; del cual desprendió el análisis de la competencia por materia, existiendo más rubros de ésta, aunque en lo tocante al caso a estudio, solo corresponde por materia.

Acorde con lo resuelto por la SCJN, para fijar la competencia de los Jueces de Distrito se debe atender a la naturaleza del acto reclamado, excluyendo de estos a aquellos actos señalados por artículo 22 Constitucional, salvo en los casos de correcciones disciplinarias o de medios de apremio que se hayan impuesto fuera de un procedimiento penal.

Atendiendo a lo anterior, es que el análisis de la Corte se enfocó en la naturaleza del procedimiento administrativo migratorio, por lo cual, acorde con lo

señalado en el precepto 222 del Reglamento de la Ley de Migración, este comprende la presentación, el alojamiento temporal, el retorno asistido y la deportación.

El cual se da derivado una revisión migratoria, en la que no se cumpla con las obligaciones que prevé la Ley de la materia, como lo es, el contar con documentos que acrediten su situación migratoria en el país, la cual debe estar fundada y motivada, una vez hecho lo anterior, resulta procedente emitir la orden de presentación.

Es por todo lo anterior que, la SCJN consideró que dicha orden deviene de un procedimiento administrativo, como lo es, el procedimiento administrativo migratorio; además, la autoridad que emite el acto; es decir, el INM, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, razón por la cual, se surte la competencia para los Jueces de Distrito en Materia Administrativa.⁹³

Generando con ello, un precedente trascendental en cuanto al tratamiento que reciban las personas sometidas a un procedimiento migratorio, en razón de que, se deja de lado el carácter criminal que podrían recibir las personas migrantes, si el conocimiento de los actos se le otorgará al Juez de Distrito en materia Penal, por lo que la Corte en su determinación concluyó que prevalece la siguiente tesis jurisprudencial:

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN CONTRA DE UNA ORDEN DE PRESENTACIÓN Y/O ALOJAMIENTO TEMPORAL MIGRATORIO. SE SURTE EN FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes llegaron a conclusiones divergentes al establecer la competencia de un Juez de Distrito, por razón de materia, para conocer del juicio de amparo indirecto promovido en contra de la orden de presentación y/o alojamiento temporal de un extranjero en una estación migratoria. Por un lado, un bloque determinó que cuando se reclama ese acto, al ser restrictivo de la libertad personal, la competencia se surte en favor de los Jueces de Distrito en Materia Penal; mientras que el otro estimó que tal acto es materialmente administrativo, no de carácter penal y, por tanto, corresponde conocer del mismo a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la orden de presentación y/o alojamiento de un extranjero en las

⁹³ Contradicción de criterios 353/2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

estaciones migratorias, es un acto de naturaleza administrativa, al tratarse de una medida provisional para que la persona permanezca en las estaciones migratorias o en los lugares destinados para tal efecto, hasta en tanto se resuelve su situación migratoria; por lo que no es un acto restrictivo de la libertad personal, toda vez que no es una sanción de carácter punitivo. Por lo que, acorde con los artículos 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada y 57 de la vigente, corresponde conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra dicho acto a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa.

Justificación: La orden de presentación mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal, dictada en el procedimiento administrativo migratorio con la finalidad de que el extranjero permanezca alojado en una estación migratoria hasta que se resuelva su situación, a que se refieren los artículos 99 y 100 de la Ley de Migración, es emitida por la autoridad correspondiente del Instituto Nacional de Migración, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Éste tiene por objeto la ejecución, el control y la supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia. Por tanto, si la orden de presentación es la medida dictada por dicho Instituto en la que se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia en el país, su naturaleza jurídica es administrativa y no de carácter penal, pues no obstante que puede restringir la libertad personal de la persona migrante, se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos humanos, toda vez que el propósito o la finalidad perseguida es el control, la regulación del ingreso y la permanencia de personas extranjeras dentro del territorio nacional. De ahí, que de conformidad con el artículo 106 de la Ley de Migración, en ninguna circunstancia se podrán establecer como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no tenga las medidas adecuadas, pues dicha medida no se trata de una sanción de carácter punitivo.⁹⁴

En la cual se establece el criterio en cuanto al tratamiento de las personas que se encuentran bajo un procedimiento administrativo migratorio y se define que la medida restrictiva de la libertad que deviene de dicho procedimiento, no es una sanción de carácter punitivo, razón por la cual, solo se trata de cuestiones netamente administrativas.

Esta contradicción de criterios resulta trascendental en razón de que, se deja de lado la naturaleza criminal que se le otorga a las personas migrantes, estableciendo un claro precedente en cuanto al tratamiento que se le debe otorgar

⁹⁴ Registro digital: 2025448, Tesis: 1a./J. 119/2022 (11a.), Primera Sala, Undécima Época, Administrativa, Común, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, noviembre de 2022, Tomo II, página 1363.

a una persona que se le restringe su libertad debido a una revisión migratoria y no así, por la comisión de un delito.

Es decir, se trata de un acto de naturaleza administrativa, motivo por el cual, no les resultan aplicables las sanciones y restricciones que se le imponen a una persona que se le imputa un delito, lo que influye directamente en el tratamiento y cuidado que se le debe dar a las personas migrantes a diferencia de las personas acusadas de cometer un delito.

Esta contradicción de criterios expone los prejuicios no solo del país como sociedad, sino también del sistema jurídico mexicano, en cuanto a que, el criterio en materia penal, perseguía los mismos fines que una persona acusada de cometer un delito, a pesar de que, en el caso de las personas migrantes, solo tienen una estancia irregular en el país, lo que no constituye un delito.

d) Amparo en revisión 388/2022

El amparo en revisión 388/2022 del que conoció la Primera Sala de la SCJN, analiza el caso de cuatro personas detenidas en una estación migratoria, mismas que presentaron un juicio de amparo indirecto en contra de la encargada de la estación, alegando que, su detención era ilegal, debido a haber excedido 36 horas; la privación de la libertad con fines de expulsión o deportación, la orden que de esta se emitiera; y, la negativa a regularizar su estancia en el país.

Lo que el Juez de Distrito resolvió en tres sentidos: sobreseyó, negó y otorgó el amparo; el sobreseimiento sobre las violaciones atribuidas a la titular de la estación, la deportación y todos los actos reclamados; mientras que negó el amparo respecto a la restricción a la libertad personal de los migrantes, al perseguir una finalidad de control migratorio.

Mientras que otorgó el amparo, en cuanto a haber excedido de 36 horas la privación de la libertad de las personas migrantes; en contra de ello, se interpuso recurso de revisión por las tres personas y la Presidencia de la República, los primeros alegando que al sobreseer el amparo no consideró que las normas impugnadas permiten a las autoridades identificar a las personas migrantes a través de un fenotipo determinado.

Mientras que el segundo, impugnó la concesión del amparo, señalando que el artículo 111 de la Ley de Migración se ajusta al parámetro de regularidad constitucional, con lo cual se podría mantener en una estación migratoria a personas migrantes entre 15 a 6 días hábiles, contrario a lo que dispuso el Juez de Distrito al conceder el amparo a los quejosos.

A lo que la SCJN determinó en atención a lo dispuesto por el artículo 21 de la CPEUM, que la detención en estaciones migratorias corresponde a una sanción por infracciones de naturaleza administrativa, motivo por el cual, esta no puede exceder de 36 horas, esto, con independencia de que el proceso migratorio haya concluido o no, transcurrido ese tiempo, se le deberá otorgar la condición de “estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país”.

Este amparo en revisión, sigue la misma tesitura en cuanto al tratamiento que se le debe otorgar a las personas migrantes, tal y como ya se analizó en la contradicción de criterios ya referida, toda vez que, asemeja la detención en una estancia migratoria con una sanción administrativa, lo que se da bajo el mismo lineamiento de que no se trata de personas que hayan cometido un delito.

Es decir, el tratamiento que se debe otorgar similar al que se da a una persona infractora; en este caso, no se pone a disposición de las áreas de barandilla, sino en las estancias migratorias, para el trámite correspondiente, excluyendo con ello, los preceptos normativos 97, 98, 99 y 111 de la Ley de Migración, en los que se preveían quince o sesenta días hábiles, limitándolo la SCJN a solo 36 horas, acorde con lo ya mencionado.⁹⁵

Una vez expuestos los anteriores asuntos, es necesario precisar que, la elección de los mismos se da debido a la relevancia de cada uno de ellos, en el primero de los casos, se toca lo atinente a la reserva de legislar en materia migratoria a la Federación, en el segundo, se analiza lo relativo a la presunción de inocencia, en relación con la estancia regular en el país.

En el tercer caso, se estudia lo relativo a las detenciones migratorias y la naturaleza que estas tienen, evidenciando con la resolución de la Corte que, se trata de cuestiones administrativas y no deben seguir un proceso en forma de juicio

⁹⁵ Amparo en revisión 388/2022, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

vinculado con la materia penal; lo cual se ve reforzado con el último asunto, en cuanto al tiempo de la detención en una estancia migratoria.

Lo que se homologa a una infracción administrativa, generando así un procedimiento claro en cuanto al límite de la restricción de la libertad, debido al señalamiento en cuanto al carácter con el que se le debe dejar en libertad a la persona migrante y no lo homologa con una persona que se encuentra acusada de cometer un delito.

Una vez que ya se han expuestos algunos de los múltiples casos que se sometieron a conocimiento de la SCJN en materia migratoria, resulta necesario conocer los casos relativos a las personas solicitantes de asilo o refugio en México y como estos, han visto vulnerados sus derechos humanos por el sistema jurídico mexicano.

3.2.2 Refugiados

La SCJN al ser el máximo Tribunal del Estado mexicano, conoce de una diversidad de asuntos, al resultar el recurso último a nivel nacional con el cual cuenta cualquier ciudadano para exigir el cumplimiento a sus derechos humanos, o en su caso, por violaciones a los mismos.

Motivo por el cual, no solo analiza lo referente a la materia migratoria, sino también a las personas solicitantes de asilo o refugio en el país, razón por la cual, se analizarán los criterios emitidos al respecto, a fin de conocer los avances que se tienen en cuanto a las personas que solicitan este tipo de protección.

a) Amparo en revisión 437/2019 y 529/2019

En este caso, los amparos en revisión 437/2019 y 529/2019 se analizan en su conjunto, toda vez que versan sobre hechos similares, se trata de personas que ingresaron al territorio mexicano sin contar con la documentación que les permitiera su estancia legal en el país y que no solicitaron se les reconociera la calidad de refugiado, antes de los 30 días de su ingreso.

Esto, acorde con lo señalado por los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; y, 19 de su Reglamento, en el que se prevé dicho plazo, a excepción de una situación en la que la persona por causas ajenas a su voluntad le fuese materialmente imposible presentarla oportunamente.

En ambos casos se expusieron los motivos por los cuales no presentaron la solicitud ante la COMAR y en ambos consideró excedido el plazo ya referido y determinó negar el reconocimiento de refugiado a las personas, sin entrar al análisis de los motivos que los llevaban a solicitar el refugio.

En razón de ello, es que los quejosos interpusieron recurso de amparo indirecto, en el que reclamaron la inconstitucionalidad de los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; y, 19 de su Reglamento, argumentando que se trata de un plazo muy corto para lograr acceder; además de señalar que la negativa de la COMAR viola el principio de no devolución.

Por lo que, el Juez de conocimiento consideró dejar insubsistente el acto de aplicación de ambos artículos, al estimar que el establecer un plazo para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado se aleja de los compromisos internacionales, razón por la cual concedió el amparo a los quejosos.

Y se interpuso recurso de revisión por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como por el Presidente de la República, al considerar que la razón del establecimiento del plazo de treinta días para presentar la solicitud de refugiado, se encuentra justificada, ya que no puede quedar a criterio de los solicitantes el plazo para presentar su solicitud, además de indicar que, existe un supuesto de excepción.

En razón de todo lo anterior, la SCJN determinó constitucionales los preceptos recurridos, considerando que la parte quejosa acreditó encontrarse en una situación que puede considerarse como excepcional, de conformidad con los artículos en estudio, por lo que los efectos de la sentencia solo consistieron en que, la COMAR debía iniciar el trámite de la solicitud y determinar lo que resultara procedente.

Con lo cual no se amplió el término establecido, por el contrario, se consideró como constitucional, modificando el criterio que había establecido el Juez de Distrito al respecto y dejando subsistente que, solo en casos de excepcionalidad este término podría ampliarse bajo causa justificada, limitando con ello, el derecho a la

solicitud de reconocimiento de refugiados de las personas extranjeras que así lo requieran.⁹⁶

Estos asuntos representan un avance en cuanto al reconocimiento de la calidad de refugiado para las personas solicitantes, en razón de que, como se expone en los mismos, en determinados casos las personas que ingresan al país de forma irregular tienen un total desconocimiento del sistema jurídico lo que juega en su perjuicio, respecto de las alternativas con las que cuentan.

Razón por la cual, la limitación de 30 días afecta gravemente al reconocimiento de la calidad de refugiado de las personas, debido a que, en estos días se vuelve crucial en primer término la subsistencia, la vivienda y el trabajo; si a una persona no se les brinda el acceso a estos derechos, la solicitud de estancia regular pasa a ser una cuestión menor.

Máxime si se considera, en muchos de los casos las personas que ingresan al país de forma irregular se encuentran en pobreza en sus países de origen o su movilidad se da a partir de las condiciones de inseguridad en sus países de origen, con lo cual, los 30 días que otorga la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria para la presentación de la solicitud correspondiente, resulta insuficiente para el acceso a tal recurso por parte de las personas en contexto de movilidad humana.

Con lo resuelto por la SCJN, se deja evidencia del corto plazo otorgado a las personas con un ingreso irregular al país, aunado a ello, la Corte ya analizó este plazo y su decisión permite que este criterio persista, en razón de que, se limita a señalar que este plazo puede ampliarse bajo causa justificada, sin realizar alguna precisión en cuanto a su modificación.

Razón por la cual, aun y cuando amplía el plazo de la solicitud, esto solo se podrá realizar a través de la vía jurisdiccional y hasta en tanto, no se resuelva el amparo, las personas en contexto de movilidad humana, permanecerán con una situación irregular en el país y sin la posibilidad de acceder a un recurso sencillo y eficaz.

⁹⁶ Amparo en revisión 437/2019 y Amparo en revisión 529/2019, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.2.3 Desplazamiento Forzado Interno

Una vez analizados los casos resueltos en cuanto a materia migratoria y personas solicitantes de refugio o asilo, resta analizar los casos resueltos por la SCJN, en cuanto a las personas en contexto de DFI, mismas que, al no existir una Ley especializada a nivel nacional, se encuentran con mayores dificultades para el reconocimiento de sus derechos.

La Corte se ha avocó a algunos asuntos en los que se analizan los derechos de estos grupos de población y que en la actualidad en México son cada vez más recurrentes y visibles; no obstante, tal y como se analizará el reconocimiento de los derechos de este grupo al no encontrarse concentrados en una normativa, se convierten en derechos de difícil acceso.

a) Amparo en revisión 795/2023

El amparo en revisión 795/223, se promovió a fin de lograr el reconocimiento de la calidad de víctimas de un grupo poblacional que fue desplazado, por lo que la SCJN analiza en primer término el contexto a nivel internacional, nacional, así como los derechos de las personas en situación de DFI.

El fondo del asunto versa sobre el derecho a la reparación integral del daño a las víctimas de DFI, toda vez que, estas señalan que a pesar de contar la autoridad con los elementos para emitir una Evaluación Integral en la que se determine una compensación, así como compensación subsidiaria; esta, no lo ha realizado.

Dentro la resolución, a pesar de que se trata de personas víctimas de DFI y que se analizó el contexto nacional, la Corte solo se limita a señalar que, acorde con la Ley General de Víctimas, la calidad de víctima no solo debe reconocerse por haber sufrido un delito, sino también, por alguna violación a Derechos humanos.

Razón por la cual, la SCJN consideró que la autoridad fue omisa en determinar las medidas de reparación que el caso requería, en razón de que, las personas ya contaban con la calidad de víctima reconocida a través de la emisión de la Recomendación 94/2019 de la CNDH, motivo por el cual, la decisión resultó en otorgar un plazo razonable a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante CEAV), para emitir las medidas de reparación idóneas al caso.

En este punto, es de resaltar que, de no existir el reconocimiento por parte de la CNDH, la determinación de la Corte habría sido muy distinta y solo a través de este mecanismo resulta viable el reconocimiento de las víctimas de violaciones a Derechos humanos.

Este asunto evidencia claramente las deficiencias del sistema jurídico mexicano, en razón de que, al no emitirse una legislación especializada en el tema, solo existen las regulaciones a nivel internacional y que impactan en la normativa nacional, las cuales, a pesar de tener fuerza vinculante, los casos a análisis dentro de este sector de la población evidencian su inaplicación.

El reconocimiento de la calidad de víctima se da a partir de la recomendación de la CNDH, con lo que visibiliza la problemática del DFI, además de exhibir los desafíos a los que se enfrenta la protección no jurisdiccional a los Derechos humanos y como, solo a través de los órganos jurisdiccionales se logra su cumplimiento.

Esta resolución solo se avoca al cumplimiento a la reparación del daño y no así, a generar parámetros para la protección de las personas en contexto de DFI. Así, el siguiente caso a análisis, se avoca a la regulación nacional que debería existir, restando aun esfuerzos por lograrlo, debido a la determinación de la SCJN.

b) Amparo en revisión 425/2024

Dentro del amparo en revisión 425/2024, se analiza la omisión de legislar una Ley en materia de DFI, además de la omisión de crear un órgano encargado de esa problemática, la cual fue promovida por la Comisión Mexicana de derechos humanos A.C., a través de su representante legal.

Respecto del primer punto, la Corte analizó la doctrina jurisprudencial acerca de las omisiones legislativas recurridas vía amparo, como es el caso del presente asunto, en la cual, en esencia se desprende que las omisiones legislativas solo se dan a través de un mandato de legislar, por lo que, los informes emitidos por la CIDH, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México” y “Situación de derechos humanos en México”.

No constituyen un motivo por el cual determinar una omisión legislativa, en razón de que, los informes de la CIDH por su naturaleza, no son una fuente idónea

para desprender omisiones legislativas y como segundo argumento, no existe un mandato concreto que obligue a legislar.

Aun cuando el Organismo Internacional ha emitido recomendaciones al respecto, la Corte pasa por alto los principios analizados en el capítulo segundo de la presente investigación, en cuanto al *Pacta Sunt Servanda* y el *Principio de Buena Fe*, por el que se deben guiar las relaciones internacionales y determina que no existe obligación para el Estado mexicano de legislar en la materia, a pesar de contar con una recomendación expresa de la CIDH.

Razón por la cual, si el primero de los conceptos de violación resultó infundado, el segundo siguió la misma suerte, sin que la SCJN realizara un mayor estudio o alguna forma en la cual se protegieran los derechos humanos de las personas en contexto de DFI, con lo cual, de nueva cuenta se cierran las posibilidades de este sector de la población de allanar el camino para el reconocimiento de sus derechos.

Lo cual, de acuerdo con Ana Laura Velázquez, resulta una de las graves problemáticas a las que se enfrenta el fenómeno del DFI, tal y como se expone a continuación:

...una de las grandes problemáticas que tienen como consecuencia las deficiencias referidas, es la carencia de una legislación a nivel nacional que señale de forma puntual las atribuciones que debe tener cada una de las autoridades en todos los niveles de gobierno para atender este fenómeno, y que a su vez prevea un programa de atención integral que incluya la sistematización y registro de datos de las personas internamente desplazadas...⁹⁷

La autora señala la grave problemática existente respecto de la falta de normativa a nivel nacional, al referir que, no existe un protocolo adecuado que enmarque las responsabilidades y atribuciones con las que cuenta cada autoridad en los tres niveles, lo cual trae como consecuencia una falta de observancia y protección a los derechos de las personas en contexto de DFI.

A pesar de ello, la SCJN considerando los agravios expuestos por la asociación civil promovente, determinó que no existe omisión legislativa alguna, al

⁹⁷ Velázquez Moreno, Ana Laura, Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado, Comisión Nacional de los Derechos humanos, Ciudad de México, 2017, p. 76, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf>.

no existir regulación nacional que obligara al Poder Legislativo a analizar lo relativo al DFI, dejando aun en estado de indefensión a las personas en este contexto.

3.3 Funciones y actividades del Instituto Nacional de Migración

Una vez que se han analizado la jurisprudencia de la SCJN, desde lo relativo a las personas migrantes y la naturaleza de la detención migratoria, pasando por el plazo para la presentación ante la COMAR de la solicitud de reconocimiento de la calidad de refugiado, concluyendo con la negativa a legislar sobre el DFI.

Así como, instaurar un organismo especializado en el tema, tal y como ocurre en el caso de la migración, a través del INM; y, en el caso de las personas solicitantes de refugio, por parte de la COMAR, sin que la SCJN haya analizado un agregado normativo que permita la creación de un organismo de esa naturaleza.

Ahora bien, resulta necesario conocer las funciones y características con las que cuenta el INM, en razón de que, es este el encargado de regular toda la política migratoria en el país, razón por la que resulta el elemento principal de la protección a las personas en contexto de movilidad humana, a pesar de solo avocarse al fenómeno migratorio, como se verá a continuación.

a) Naturaleza.

El INM se creó en 1993, a través de Decreto de Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de ese año, como un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual sustituyó a la Dirección General de Servicios Migratorios, a fin de que se encargará de los asuntos relativos a la materia migratoria.⁹⁸

La naturaleza jurídica de este órgano de la Administración Pública Federal, se encuentra contemplado en el artículo 19 de la Ley de Migración, el cual refiere que el INM *“tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia”*.⁹⁹

⁹⁸ Antecedentes, Instituto Nacional de Migración, <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/antecedentes/>.

⁹⁹ Artículo 19, Ley de Migración, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>.

Es decir, refiere atribuciones exclusivamente de naturaleza administrativa, al regular los actos realizados por las autoridades migratorias, lo que se traduce en el ente encargado de la política migratoria y que a efecto de implementarla cuenta con el personal del INM, como lo son los agentes migratorios, en razón de ello, es que se analizará la composición del Instituto.

b) Composición

El INM de acuerdo con el artículo 142 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, está compuesto por un Consejo Técnico presidido por el titular de la Secretaría, este Consejo se integra, además por el titular de la Subsecretaría de Derechos humanos, Población y Migración; además de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría.

La anterior composición solo se refiere al Consejo Técnico, mientras que el INM, es dirigido por una persona con el carácter de comisionada, contando a su vez con una Sub Comisión Jurídica y con diversas direcciones como lo son de Regulación y Archivo Migratorio; Control y Verificación Migratoria; Protección al Migrante y Vinculación; Tecnologías de la Información y Comunicaciones; Administración; Coordinación de Oficinas de Representación; y, del Centro de Evaluación y Control de Confianza.

Las cuales conforman el Instituto, además de las oficinas de representación en cada Entidad Federativa, en las que existen módulos migratorios y estaciones migratorias, estas últimas haciendo las veces de centros de detención administrativa para los migrantes irregulares, tal y como se estudió en el apartado de las resoluciones de la SCJN.

Respecto de la estructura orgánica del INM no existe un señalamiento expreso, empero, este ha sido duramente criticado en cuanto a sus titulares, ya que han sido designados como comisionados del mismo, militares o exmilitares con una formación que dista mucho del ideal para un instituto encargado de la política migratoria, que debiera tener un trato humanitario a las personas migrantes.

Lo anterior, de acuerdo con el informe la militarización del INM y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes, en el cual se expone lo siguiente:

A pesar de que la información presentada por la ASF no muestra evidencia que nos indique un proceso de militarización en el INM, el informe “Bajo la bota” refleja que en la institución existen cargos estratégicos que han sido ocupados por personal de las FFAA. Con base en un posicionamiento conjunto de la CNDH, el informe de 2022 refiere que de las oficinas de representación del INM, 18 cuentan con delegados con perfil militar, lo cual es un indicativo de los avances de la militarización del INM.¹⁰⁰

Dentro de ese informe como quedó evidenciado se destaca que, la estructura del INM se encuentra conformado por personal militar, de 32 Entidades Federativas, 18 cuentan con un representante con perfil militar, lo que se traduce en un 56.25% de las representaciones con personal militar.

De lo anterior, se desprende que el contar con personal con perfil militar, genera a su vez que la política migratoria no se implemente acorde con una perspectiva de cuestiones administrativas, sino por el contrario, marca la tendencia hacia la comisión de delitos por la formación de los oficiales a cargo, vulnerando con ello, los derechos humanos de las personas migrantes.

Estas vulneraciones también se han destacado por parte de la CNDH, evidenciándolo a través de diversos comunicados,¹⁰¹ lo que refleja una falta de sensibilización en relación a las personas migrantes, los cuales en determinados casos mantienen una estancia irregular en el país, debiendo las autoridades mexicanas asegurar asemejando una infracción administrativa y no así, la detención derivada de una comisión de un delito.

Lo anterior, se enmarca en razón de que, como ya fue analizado el INM tiene naturaleza administrativa, por lo cual, contar con personal con perfil militar en puestos de mando, se contrapone directamente con esa naturaleza y los fines que persigue en cuanto a la implementación de la política migratoria y el respeto a los derechos humanos.

¹⁰⁰ García Alanís, Paola, La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2024, p. 153, https://prami.ibero.mx/wp-content/uploads/2024/04/Informe-Militarizacion-INM_2024.pdf.

¹⁰¹ Comunicado de prensa DGC/363/2020 CNDH, Casas y Albergues para migrantes expresan preocupación por militarización del INM, https://testwebqa.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-12/COM_2020_363.pdf.

c) Funciones

En razón de lo anterior, es que ahora se estudiarán las funciones y actividades que realiza el Instituto, para lo cual, resulta necesario remitirnos a las atribuciones con las que se encuentra dotado, acorde con el artículo 20 de la Ley de Migración, el cual, en su primera fracción señala que, es el encargado de instrumentar la política migratoria, lo que se ve regulado a través del capítulo correspondiente del Reglamento de la Ley de Migración.

La legislación solo se limita a señalar los parámetros bajo los cuales se emitirá la política migratoria, por lo que cada sexenio esta puede cambiar y la información que se encuentra disponible es la política migratoria que se empleó de 2018-2024, la cual señala se funda en la base del pleno respeto a los derechos humanos y en la que solo se incluye a las personas en contexto de migración y los solicitantes de asilo o refugio.

Por otro lado, otra de las funciones es la vigilancia de la entrada y salida de personas al territorio, así como atribuye la facultad de revisar la documentación, por lo que los agentes migratorios pueden requerir a las personas extranjeras la documentación necesaria para acreditar su legal estancia en el país, estos documentos consisten en:

- Tarjeta de residente
- Documento provisional para realizar actividades remuneradas
- Tarjeta de visitante
- Forma migratoria múltiple

En el caso de no contar con alguno de estos documentos, es cuando resulta procedente considerar que la personas se encuentra irregularmente en el territorio del país, razón por la cual, el INM, puede actuar acorde con los protocolos establecidos para su deportación.

Además, deben conocer, resolver y ejecutar las deportaciones o el retorno asistido de personas extranjeras, atendiendo al Capítulo VIII Del retorno asistido y la deportación de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio nacional, de la Ley de Migración; o en su caso, al Capítulo Séptimo, Del procedimiento de deportación de personas extranjeras, del Reglamento de dicha Ley.

En los que se prevé el procedimiento a seguir para la deportación de una persona, para lo cual, se le debe notificar la determinación de manera personal y por escrito, por lo que, la orden se deberá ejecutar inmediatamente y en estos casos, pueden solicitar el retorno asistido, mientras tanto, acorde con la legislación, deberán permanecer en la estancia migratoria, para posteriormente retornar a su país de origen.

En el caso anterior, se exceptúa a niñas, niños y adolescentes migrantes, en esos casos se deberá de atender a lo dispuesto en el plan de restitución de derechos que emitan las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante PPNNA) para el asunto en concreto, privilegiando en todo momento el principio de no devolución.

El INM se encuentra facultado, además, para imponer sanciones, no solo a las personas migrantes, sino también a los servidores públicos de esa institución, de conformidad con los artículos 138 y 140 de la Ley de la materia; dichas sanciones deben considerar los cinco rubros siguientes:

- I. Las circunstancias socioeconómicas del infractor;
- II. Las condiciones exteriores, los antecedentes del infractor y los medios de ejecución;
- III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;
- IV. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, y
- V. El nivel jerárquico del infractor y su antigüedad en el servicio, tratándose de autoridades distintas al Instituto.¹⁰²

Acorde con lo ya reseñado, éstas atienden a las infracciones cometidas por servidores públicos, mientras que, en el caso de las personas migrantes, el artículo 144 de la Ley a estudio, señala los caso en los que un extranjero puede ser deportado, lo que se considera como una sanción y señala casos específicos en los cuales se habrá de considerar.

El primero de ellos, es cuando no cuente con una estancia legal en el país; cuando haya sido deportado y de nuevo ingrese al país sin el acuerdo de readmisión o una condición de estancia; cuando se comprometa la seguridad nacional; cuando

¹⁰² Artículo 138, Ley de Migración.

proporcione información falsa; y, por último, cuando haya incumplido una orden de salida.

Y dentro del mismo, se prevé el caso, en el que la deportación sea definitiva, o en su caso, cuando se trate de una deportación temporal y el término dependerá de la resolución que se siga de conformidad con la Ley. Además, refiere en los casos en los que los particulares podrán ser sancionados con multa, al ayudar a la evasión de las autoridades del Instituto, por parte de los extranjeros.

Otra de las facultades con las que cuenta el INM, es presentar en las estancias migratorias a las personas extranjeros, esto, atendiendo al procedimiento de deportación, en donde se deberá analizar la situación de su estancia en el país y si pueden recurrir a una forma de obtención de la documentación migratoria que permita su estancia legal en el país, como puede ser la solicitud de refugio ya analizada.

De igual forma, el Instituto contribuye a cuestiones de seguridad nacional, al ser la institución encargada de vigilar la entrada y salida de extranjeros en el país, su base de datos resulta fundamental en la persecución de delitos, tanto nacionales como extranjeros, por lo que deber proporcionar esta información a las instituciones de seguridad nacional.

Una de las funciones y que se privilegia al tratarse de niñas, niños y adolescentes, es generar condiciones de no retorno y reunificación familiar, por lo que, en el caso de este sector vulnerable debe gestionar la asignación de Clave Única del Registro de Población (en adelante CURP), para aquellos que se les otorgue la autorización de estancia como visitante por razones humanitarias o residente.

Bajo el mismo contexto, el INM debe recibir a las niñas, niños y adolescentes repatriados y notificar a la PPNNA y canalizar a la niña, niño o adolescente al Sistema DIF correspondiente, para que, estos realicen las acciones que resulten conducentes.

Derivado de lo anterior, se desprende que, las actividades y funciones que realiza el INM, son muy variadas, a pesar de encontrarse dentro del rubro de migración, toda vez que realizan desde la supervisión del ingreso y salida de

extranjeros, hasta las deportaciones correspondientes, o los trámites administrativos necesarios, en los casos de niñas, niños y adolescentes.

Lo que ahora resta, es analizar si las actuaciones que realizan se generan con apego a los derechos humanos consagrados en la CPEUM y los diversos tratados internacionales, o en su caso, si esto se trata solo de un referente y no una obligación, tal y como se encuentra señalado en el artículo 1° constitucional.

d) Pronunciamientos.

En este punto, ya se analizaron las cuestiones técnicas del INM, así como uno de los señalamientos que se hacen al Instituto desde la óptica de instancias externas, por lo que, resta analizar la visión que se tiene desde el interior del mismo, así como los desafíos a los que se enfrenta con las actuales condiciones en las que se encuentra.

En primer término, a través del comunicado 056/2023,¹⁰³ el INM en sesión del Consejo Ciudadano consideró que resulta necesaria una nueva Ley de Migración, al ser obsoleta la vigente, en razón de que, los fenómenos migratorios mundiales han rebasado los supuestos que se contemplan a través de esa legislación, resultando insuficiente.

Otro de los puntos que ha referido el INM, es que se encuentra en disponibilidad en coadyuvar con otras instituciones como lo es la CNDH, a fin de permitir el acceso a las estaciones migratorias, a efecto de con ello, supervisar el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes que se encuentran en esas estaciones.

Además, con el compromiso de respetar los derechos humanos, el INM, ha emitido diversos documentos donde detalla los derechos con los que cuentan las personas migrantes, así como, emitió un protocolo en el que se detalla la operación de revisiones migratorias, a fin de que los agentes migratorios se apeguen al actuar ahí enmarcado y se les brinde a las personas migrantes el acceso a servicios médicos, atención psicológica y jurídica.

¹⁰³ Comunicado 056/23, Acuerdan INM y Consejo Ciudadano impulsar una Nueva Ley Nacional de Migración, Comunicado 056/23, INM, julio 2023, <https://www.gob.mx/inm/prensa/acuerdan-inm-y-consejo-ciudadano-impulsar-una-nueva-ley-nacional-de-migracion?idiom=es>.

Con todo ello, es dable advertir que, el INM requiere una reforma estructural en la que se establezcan claramente los procedimientos y procesos para la obtención de la estancia regular en el país a las personas migrantes, en el que se deben incluir las determinaciones de la SCJN al respecto y se realice con perspectiva de derechos humanos.

3.3.1 El procedimiento administrativo para la tutela de derechos a personas migrantes

El procedimiento administrativo migratorio se encuentra regulado por la Ley de Migración, bajo el cual, el INM ejerce sus facultades de control, verificación y revisión migratoria; con lo cual, puede ejercer dos procedimientos que se encuentran constitucionalmente reconocidos, como lo es el control migratorio y verificación migratoria, acorde con lo siguiente:¹⁰⁴



Fuente: Folleto informativo sobre los derechos de las personas migrantes. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A pesar de ello, cuentan con restricciones; es decir, existen supuestos en los que se puede realizar un control o verificación migratoria, el primero de ellos, es

¹⁰⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Folleto informativo sobre los derechos de las personas migrantes, 2023, p. 18, <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2024-02/Folleto-migrantes.pdf>.

cuando una persona ingresa por las fronteras establecidas y el segundo de los casos, es cuando se realiza una visita de verificación migratoria, esto, a pesar de que, la Ley de Migración contempla las revisiones migratorias.

La SCJN determinó que este tipo de revisiones son inconstitucionales, tal y como se muestra en la imagen anexa; además, la propia Corte determinó este tipo de supervisiones solo se pueden llevar a cabo por parte del personal del INM, no así, por policías o autoridades orientadas a la seguridad.

Una vez que se ha realizado el control o la verificación migratoria y que el personal del Instituto no pudo corroborar la documentación necesaria para el ingreso o estancia legal en el país, se procede a la presentación ante las estaciones migratorias, la cual consiste en la medida dictada por el propio Instituto derivado de la supervisión.

Y debe cumplir con ciertos requisitos como que, la estancia debe durar menos de 36 horas, en caso contrario el INM debe otorgar la condición de estancia o con permiso de trabajo; además debe ser razonable, necesaria y proporcional; persiguiendo con ello, que la presentación se trate del fin último, al ser una medida restrictiva de la libertad.

A partir de la presentación de la persona migrante en la estación migratoria, es que se inicia el procedimiento administrativo migratorio, elaborando el acuerdo de presentación; posteriormente, se genera la revisión y certificación médica; se le da a conocer a la persona migrante lo siguiente:

- Los motivos de su detención.
- Su derecho a ofrecer pruebas y recurrir lo que considere procedente.
- Y, ser asistida por un defensor.

Esta retención no puede exceder de 36 horas, tal y como ya se había mencionado, una vez que se exceda ese plazo, la persona migrante solo deberá comparecer periódicamente ante el Instituto y en caso de ser necesario se notifica al consulado perteneciente al país de origen de la persona extranjera

A partir del inicio del procedimiento, el INM cuenta con 15 días para resolver la situación migratoria y en algunos casos señalados por el artículo 111 de la Ley, se puede extender hasta 60 días hábiles en ambos casos, posteriormente, se emite

la resolución, la cual puede incluir una de las siguientes medidas: deportación, retorno asistido (de así solicitarse) o emisión de oficio de salida para su regularización.

Este procedimiento, se rige bajo el principio del debido proceso y se debe privilegiar el principio de no devolución, además de que, las personas en todo momento deben contar con asistencia legal; asesoría de un intérprete o traductor, según sea el caso; tienen derecho a recibir información y notificar al consulado o embajada de su país en México.

3.4 Los mecanismos en los Estados, Secretaría del Migrante o equivalentes

Aun cuando el ingreso, permanencia, supervisión y deportación o retorno asistido de las personas migrantes corresponde solo al INM, en las Entidades Federativas también se cuenta con dependencias encargadas de la protección de las personas migrantes, como lo es, en el caso de Michoacán, la Secretaría del Migrante.

Por ello, la Secretaría del Migrante tiene como principales actividades la formulación y evaluación de políticas públicas para migrantes michoacanos, esto, considerando las emitidas a nivel federal, en razón de las atribuciones con las que se dota al Instituto a través de la Ley de Migración.

También dentro de sus atribuciones a nivel local, comprende la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes, la ejecución de programas y proyectos de apoyo, así como la gestión de recursos para el desarrollo de las comunidades de origen.

Además, se encarga de la promoción de la educación cívica en el extranjero, la elaboración de directorios de organizaciones migrantes y la asesoría a otras dependencias en temas migratorios, la actividad fundamental, a nivel interno comprende en el apoyo que se les otorga por parte del Estado a las personas migrantes, en cuanto a un albergue e iniciar los trámites de regularización de su estancia por el país.

Otra de las actividades primordiales que ofrece, son los programas y proyectos para migrantes y sus familias, incluyendo apoyo económico, asesoría legal, atención psicológica y servicios de salud, uno de los que, resulta importante

resaltar es el programa a través del cual se otorgan servicios de un perito para la traducción de documentos legales, de forma gratuita.

A su vez, establece convenios y acuerdos de colaboración con organismos internacionales y autoridades extranjeras, así como con dependencias estatales y municipales, para la implementación de políticas y programas en materia migratoria, otorgando capacitación a diversos organismos, a fin de que se encuentren preparados para la atención de personas migrantes.

En resumen, la Secretaría del Migrante se dedica a proteger y promover los derechos de los migrantes, esto, de forma limitada y acorde con las posibilidades con las que cuenta de conformidad con la legislación aplicable, ya que en esta materia se reserva la mayor parte de las funciones para el INM.

3.5 Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.

Una vez analizada la función del INM, otro eje primordial para las personas en contexto de movilidad humana, lo es la CNB. Esto, debido a que las personas en contexto de movilidad humana, también pueden ser no localizadas o desaparecidas, por lo cual, es primordial el análisis de las funciones y naturaleza de esta comisión.

a) Naturaleza.

A través de Decreto presidencial de 12 de octubre de 2017, publicado en el Diario Oficial de la Federación,¹⁰⁵ se expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en la que se contempla la creación de la CNB, misma que surge como una respuesta al alto número de personas desaparecidas en México.

La CNB acorde con el artículo 50 de la Ley ya referida, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, esto, a nivel federal, su función está delimitada en determinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas en todo el territorio nacional.

¹⁰⁵ Decreto de 12 de octubre de 2017, Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/avisos/2606/SG_171117/SG_171117.html.

Motivo por el cual, se trata de un órgano administrativo, especializado en la implementación de acciones de búsqueda de personas, con autonomía técnica y de gestión, lo que permite que las acciones se emprendan a partir de las determinaciones que la propia CNB realice y no se encuentra supeditada a la autorización de alguna otra dependencia.

La creación de la CNB, responde a su vez, a responsabilidades contraídas por el Estado mexicano a nivel internacional, como lo es, a través de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, además de las sentencias emitidas por Corte IDH, ejemplo de ello, es el caso Radilla Pacheco vs México, en el cual se analizó una desaparición forzada.

Dentro de dicha legislación, en su artículo 2°, fracción II y III,¹⁰⁶ establece como objetivos crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante SNBP) y la CNB, además de ordenar la creación de las correspondientes comisiones en las Entidades Federativas, incluyendo también diversas creaciones que resultan fundamentales para la búsqueda y localización de personas desaparecidas.

A partir de ello, en el año 2018 a nivel nacional entró en funciones la CNB, la cual se enfrenta a una de las violaciones a derechos humanos que existen, la cual, según la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, consiste en:

...el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.¹⁰⁷

De acuerdo con la convención, se trata de un acto a través del cual se logra la sustracción de la protección de la Ley a una persona, lo que se traduce en que se encuentre como una persona desaparecida o no localizada, si bien, esta

¹⁰⁶ Artículo 2, Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

¹⁰⁷ Artículo 2, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

conceptualización se da de forma genérica, en el caso mexicano, a través de la Ley especializada se profundiza en la diferenciación de ambos términos.

Dentro del artículo 4° de la Ley General de la materia, se conceptualizan diversos términos, como lo son persona desaparecida o no localizada, el cual sustancialmente refiere que, una persona está desaparecida al desconocerse su paradero y se presume se relaciona con la comisión de un delito; mientras que una persona no localizada, es de la cual se desconoce su ubicación y se presume que no se encuentra relacionada con la comisión de un delito.

Además, también resulta necesario conocer la diferencia entre desaparición forzada y cometida por particulares, en el caso de la primera, se presume que tienen intervenciones u omisiones por parte de agentes del Estado; es decir, cualquier servidor público. Mientras que, la cometida por particulares como su nombre lo refiere, se vincula mayormente a delitos.

b) Composición.

La CNB está a cargo de una persona Titular, la cual será designada por el Presidente de la República, con anuencia del en ese momento Secretario de Gobernación; además, previo a ello deberá realizarse una consulta pública con familiares y colectivos de personas desaparecidas, así como personas expertas en la materia; y, contar con los requisitos que señala el artículo 51 de la Ley General de la materia.

El personal que compone la CNB, se conforma de equipos técnicos integrados por personal especializado en diversas ramas, como lo son las que muestra la siguiente imagen:



Fuente: Página principal de la CNB.

Lo anterior a efecto de generar acciones de búsqueda, análisis de contexto, recolección de información, coordinación institucional y atención a víctimas; por lo cual, requieren especialistas en diversas áreas a efecto de brindar atención integral a los familiares de las personas desaparecidas y no localizadas, debido a que se trata de la autoridad que brindará acompañamiento durante la búsqueda o localización.

Además, cabe resaltar que, si bien se instauró la CNB, la Ley General de la materia también obliga a las Entidades Federativas a crear su propia Comisión Local de Búsqueda de Personas, las cuales deben coadyuvar activamente con la CNB, en cuanto a los registros locales de las personas desaparecidas o no localizadas y las acciones de búsqueda que se emprendan en conjunto.

c) Funciones

Las funciones con las que cuenta la CNB, se encuentran enmarcadas en el artículo 50 de la Ley General de la materia, entre las cuales se destacan la coordinación y supervisión de las acciones de búsqueda a nivel nacional; además de diseñar, ejecutar y brindar seguimiento al Plan Nacional de Búsqueda de Personas; otra de las atribuciones con las que cuenta es la actualización del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas.

Además, al tratarse de un órgano nacional también le corresponde el brindar la asesoría necesaria a las Comisiones Locales de Búsqueda; también promueve la participación de los familiares y colectivos de búsqueda en las acciones que se emprendan en ese rubro, los cuales resultan un bastión fundamental en las acciones de búsqueda.

Otra de las funciones es coadyuvar con las Fiscalías en los procesos de identificación y localización, además de realizar análisis de contexto a efecto de identificar patrones de desapariciones o las formas en las que operan grupos delincuenciales que se encuentran inmersos en el fenómeno de las desapariciones de personas.

Una vez expuestos los conceptos básicos en materia de personas desaparecidas, es que nos centraremos en las funciones básicas que competen a este órgano que depende directamente de la Secretaría de Gobernación y se

encarga de determinar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.¹⁰⁸

Lo que no se limita solo a la búsqueda en vida, sino también forense a fin de identificar cuerpos o restos humanos y por ello, las acciones que realiza esta comisión resultan primordiales, considerando que cuenta con registro de personas desaparecidas o no localizadas desde el 31 de diciembre de 1952 a la actualidad, tal y como se muestra a continuación:



Fuente: Estadística del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas.

Versión

De esta información se desprende que, de 365,347 personas desaparecidas o no localizadas, en 73 años, persisten en esa situación 129,931 personas que no se ha logrado dar con su paradero, mientras que las localizadas se dividen en personas localizadas sin vida y con vida, analizado de esta forma, hay grandes avances en la materia.

Esto se trata de un dato histórico, por lo que habrá que analizar las cifras recientes en la materia, además, hasta este punto no queda clara la relación entre el fenómeno de las desapariciones de personas y la movilidad humana, lo cual quedará evidenciado a través de la siguiente gráfica:

¹⁰⁸ Artículo 50, Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.



Fuente: Versión Estadística del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas.

Dicha gráfica hace referencia a la nacionalidad con la que cuentan las personas desaparecidas, siendo el mayor número evidentemente de nacionalidad mexicana, por tratarse de México; mientras que, el siguiente rubro hace referencia a las personas que se desconoce su nacionalidad, mostrando las primeras 30 nacionalidades con mayor número de registros.

Lo que deja en evidencia que, las desapariciones de personas o la no localización de las mismas, también influye y converge en cuestiones de movilidad humana, ya que existe un alto índice de registros de personas de otras nacionalidades como desaparecidas o no localizadas, además, en 2023, se tiene registro de 8,542 personas murieron o desaparecieron.¹⁰⁹

Razón por la cual, resulta tan trascendental el SNBP, acorde con lo anterior, resta analizar la forma en la que una persona puede dar de alta en ese sistema y si se encuentra habilitado para que las personas en contexto de movilidad humana puedan acceder a este tipo de recursos para la localización de sus familiares desaparecidos o no localizados.

Previo a ello, es necesario conocer a que hace referencia este sistema; según la propia CNB, el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (en adelante RNPED):

es un instrumento de consulta del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tiene como propósito poner a disposición de la ciudadanía información en una base de datos electrónica sobre las personas desaparecidas.

¹⁰⁹ Informe sobre el fenómeno de los migrantes desaparecidos – análisis de los derechos humanos, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ONU, 23 abril 2025, <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2024/call-input-report-phenomenon-missing-migrants-human-rights-analysis>.

El Registro contiene información de personas desaparecidas, de forma voluntaria o involuntaria, proporcionada por las entidades federativas y por autoridades federales.¹¹⁰

Por lo que, se trata de una base de datos que contiene la información referente a las personas desaparecidas o no localizadas, la cual es alimentada por parte de las 32 Fiscalías Generales en los Estados, las cuales deben enviar la información a la FGR, así como la propia FGR recaba la información que corresponde a su competencia, a partir de las denuncias que se presenten ante esas instancias.

La información que se recaba por parte de esas dependencias y a su vez, la publicación del Registro se encuentra a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las consultas se encuentran disponibles para el público en general, lo que en sí mismo, solo genera el impedimento por el acceso a internet, esto, considerando solo el sistema de consulta.

Existe una limitante, si bien, según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, este tipo de delitos deben perseguirse de oficio, adminiculándolo con el precepto 221 del Código Nacional de Procedimientos Penales, basta con la denuncia para dar seguimiento a la investigación.

Hasta este punto, no existe mayor impedimento que presentarse a denunciar; no obstante, según el Código ya referido en su artículo 223, que hace referencia a la forma y contenido de la denuncia, para presentar una denuncia, es necesario la identificación del denunciante y su domicilio, lo que establece una limitante para las personas en contexto de movilidad humana.

Esto, en razón de que, las personas en contexto de movilidad, debido a las cuestiones por las que salen de su lugar de residencia, es probable y se puede presumir, que no cuenten con identificación oficial, lo que lleva a pensar que tampoco cuenten con un domicilio establecido, por el contexto que están viviendo.

¹¹⁰ Manual del Sistema de Consulta del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, https://drive.google.com/file/d/1eZLta40qVly31szWZ-My-s_HFLkxliwD/view.

Razón por la cual, a pesar de tratarse de un mecanismo innovador y que persigue la pronta localización de las personas, no se encuentra pensado o previsto para las personas en contexto de movilidad humana, tal y como ya ha quedado expuesto en líneas anteriores.

d) Pronunciamientos relacionados con la población en contexto de movilidad humana

Como ya se mencionó las personas en contexto de movilidad humana, también sufren desapariciones forzadas o cometidas por particulares, lo que ha preocupado a diversas organizaciones que se ven inmersas en este fenómeno, a través del primer Encuentro Nacional de Comisiones de Búsqueda realizado en 2023 se destacaron diversos puntos que requieren un análisis exhaustivo.

En este encuentro, además de los representantes de las comisiones locales y la CNB, se encontraron presentes representantes de la OIM y el Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante CICR); esto, a fin de buscar mecanismos eficaces de búsqueda, localización e identificación de personas, acorde con lo que señala el PMMSOR.

En dicha reunión se destacó que, de acuerdo con el Protocolo Homologado para Búsqueda de Personas, estas se deben dar con un enfoque diferenciado en casos que involucren a población migrante o que haya desaparecido en los cauces migratorios, a fin de generar una búsqueda inmediata y la reunificación familiar, el cual resulta un tema trascendental en el ámbito migratorio.¹¹¹

3.5.1 La actividad estatal por medio de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas

Acorde con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, una vez que se implementa el mecanismo a nivel nacional, se obliga a su vez, a las autoridades locales a emitir su legislación y a partir de ahí, se dé la creación de la Comisiones Estatales de Búsqueda de Personas.

¹¹¹ México: imperativo priorizar la búsqueda inmediata en vida de personas migrantes desaparecidas, Comité Internacional de la Cruz Roja, <https://www.icrc.org/es/document/mexico-imperativo-priorizar-la-busqueda-inmediata-en-vida-de-personas-migrantes>.

A las que de conformidad con el Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, las comisiones locales de búsqueda de personas, son las encargadas de coordinar las acciones correspondientes y forman parte de las autoridades primarias en la búsqueda y tienen las siguientes funciones:

- a. Reciben reportes directamente y por intermediación de las autoridades transmisoras;
- b. Detonan la Búsqueda Inmediata cuando son las primeras en conocer, realizan los rastreos remotos (vid infra, 1.8), despliegan personal con capacidad operativa cuando se encuentra en la cercanía de los puntos y polígonos de búsqueda (vid infra, 1.9);
- c. Cuentan con un grupo de búsqueda inmediata conformado por personal tanto de las comisiones de búsqueda como de las policías estatales y/o municipales, y demás servidores públicos especializados en la búsqueda de personas que se requieran;
- d. Coordinan, con otras comisiones de búsqueda, acciones de búsqueda interestatales;
- e. Realizan análisis de patrones para vincular casos y fomentar la búsqueda en conjunto de las personas cuyas desapariciones estén relacionadas (vid infra, 3.1);
- f. Generan mecanismos de búsqueda por patrones interinstitucionales y participan de ellos (vid infra, 3.2);
- g. Realizan, apoyan y coordinan procesos de Búsqueda generalizada (vid infra, 4),
- h. Llevan a cabo búsqueda de familia (vid infra, 5);
- i. Acceden a información de las diversas plataformas, archivos, bases de datos y registros; e
- j. Informan a las y los familiares y dan garantía a sus derechos de participación.¹¹²

Las funciones con las que cuentan las comisiones locales de búsqueda, son en esencia recibir reportes, generar la búsqueda de personas y para ello, coordinan a las fiscalías, así como a los cuerpos de seguridad, mantienen contacto con otras comisiones de búsqueda, a efecto de lograr búsquedas interestatales, así como generar acciones que evidencien patrones, en cuanto a desapariciones.

De las cuales se desprende, se trata del área de primer contacto y relacionándolo con el mecanismo del RNPED, es que podemos presumir que las comisiones locales de búsqueda, fungen como el primer contacto respecto de las acciones de búsqueda, tal y como queda en evidencia con las funciones y atribuciones de las que se les dota a través del protocolo.

Aunado a ello, dentro del apartado de autoridades, se encuentran las transmisoras, mismas que incluyen a las comisiones de derechos humanos y las

¹¹² Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Emitido de conformidad con el artículo 49, fracción XVI de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 2020, pp. 33-34.

comisiones de atención a víctimas, las cuales su función principal es informar a los familiares de los derechos con los que cuentan, así como transmitir la información a las autoridades primarias, como lo son las Fiscalías, las comisiones de búsqueda y las instituciones de seguridad pública.

Además, las comisiones de derechos humanos, pueden entrar al estudio, acorde con sus competencias respecto a si han existido violaciones a los derechos de las víctimas indirectas; es decir, los familiares de las personas desaparecidas, fungiendo así, como revisoras; no obstante, su función primordial es transmitir la información con la que cuentan.

Y de igual forma, en el caso de las personas en contexto de movilidad, al ser estas áreas las de primer contacto y contar con personas en ese contexto que sufren de desapariciones, es que guarda relación y se vincule directamente, a pesar de que, como ya se mencionó, no posibilitan el acceso a este tipo de recursos a personas que no cuentan con la documentación idónea.

3.6 La tutela a los derechos humanos en sede supra nacional

El sistema jurídico mexicano prevé diversos recursos para la protección a los derechos humanos de las personas; aun con ello, en determinados casos las resoluciones del Estado mexicano son recurribles a través de los mecanismos y sistemas que operan fuera de las fronteras del Estado y que buscan garantizar y proteger los derechos humanos.

Es decir, el Estado no solo se compromete a la protección de los derechos humanos, en la legislación emitida al interior del mismo, sino que, lo hace a través de la suscripción ratificación y adhesión de convenios, tratados y convenciones internacionales, obligándose a integrar esas normas a su sistema jurídico, lo que en esencia consiste en lo siguiente:

La supranacionalidad de los Derechos humanos implica comprender a la persona, y un progresivo reconocimiento normativo por parte de los Estados con su aceptación universal por parte de la comunidad internacional. Es obligación de este último garantizarlos y asegurar la eficacia de los Derechos humanos por medio de

instituciones y procedimientos jurisdiccionales que permitan superar las amenazas y privaciones.¹¹³

Acorde con la autora, la inclusión de las normas de Derecho Internacional, en el sistema jurídico interno, no es el único fin que se persigue, sino que, por el contrario, intenta generar una aceptación semejante por toda la comunidad internacional, lo que se traduce en protección a derechos humanos con un enfoque que traspasa las fronteras jurídicas de los Estados.

Hasta este punto se podría pensar que se trata solo de adecuaciones normativas en el sistema jurídico interno, con lo acordado a través de los instrumentos internacionales, lo que se traduce en el control de convencionalidad el cual:

...debe entenderse como una herramienta que permite a los jueces contrastar las normas generales internas frente a las normas del sistema convencional internacional (tratados internacionales, pero también derecho derivado de los mismos). Esto significa que los jueces nacionales deberán desarrollar —de oficio— una serie de razonamientos que permitan la aplicación más amplia posible y el mayor respeto a las obligaciones establecidas por los tratados internacionales.¹¹⁴

De acuerdo con el autor, el control de convencionalidad es la herramienta que pueden implementar los juzgadores a fin de realizar el análisis de los asuntos a la luz de los instrumentos internacionales, esto, a través del razonamiento jurídico por el cual pueden inaplicar la legislación local, si esta no resulta en el mayor beneficio para los justiciables.

A pesar de que el control de convencionalidad guarda relación con la supranacionalidad de los derechos humanos, no se trata de lo mismo, como ya se mencionó se encuentran relacionados, pero esto solo es a partir de que ambos se dan en el ámbito internacional; resta conocer a que se hace referencia la supranacionalidad.

La supranacionalidad surge como un consenso entre diversos Estados que se encuentran en la disposición de coadyuvar con un órgano conformado por los Estados que suscriben un convenio o tratado internacional, es decir, se trata de un

¹¹³ Silva Romano, María Emma, La supranacionalidad de los derechos humanos, Instituto Brasileño de Derechos humanos, vol. 8, p. 173, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/21886.pdf>.

¹¹⁴ Carbonell, Miguel, Introducción al control de convencionalidad, UNAM, México, p. 71.

órgano externo a los Estados el cual se encuentra dotado para conocer de problemáticas que se susciten en los mismos.¹¹⁵

Además de que, las determinaciones que este órgano tome resultarán aplicables para los Estados que hayan suscrito el instrumento internacional, razón por la cual generará efectos vinculantes para la normativa interna de cada uno de los Estados parte; de ahí es que surgen los distintos organismos internacionales encargados de dirimir controversias.

En el rubro de los derechos humanos, existe un organismo a nivel internacional como lo es la ONU, el cual cuenta con diversos Comités especializados en distintas materias, los cuales además de revisiones periódicas, pueden recibir peticiones y emitir recomendaciones al respecto.

Por otro lado, también existen los organismos regionales de protección a derechos humanos, como lo son el Sistema Europeo de derechos humanos, el Sistema Africano y el SIPDH; este último es al que pertenece el Estado mexicano y el que será analizado en el siguiente apartado.

3.6.1 Origen y composición del Sistema Interamericano de Derechos humanos

Tal y como ya se mencionó existen diversos sistemas de protección a derechos humanos, esto, con base en las regiones geográficas, razón por la cual, y acorde con la zona geográfica en la que se encuentra México, es que le corresponde el SIPDH, además de por formar parte de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA).

Previo a la conformación de la OEA en 1948, derivado de un esfuerzo conjunto de diversos países y derivado de los lamentables hechos que se suscitaron durante la segunda guerra mundial, se generó la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y la Paz, que resulta el primer antecedente en cuanto a la conformación de una organización por parte de los Estados Americanos.¹¹⁶

¹¹⁵ Constantinesco, Vlad. "En torno a la supranacionalidad." *Teoría y realidad constitucional*, 2022, no. 49, pp. 105-120, file:///C:/Users/anapa/Downloads/Dialnet-EnTornoALaSupranacionalidad-8450036.pdf.

¹¹⁶ Medina Quiroga, Cecilia y Nash Rojas, Claudio, Sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección, universidad de Chile, p. 13, <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/142609/Sistema-Interamericanode-derechos-humanos.pdf?sequence=5>.

En este sentido, resulta relevante el antecedente de la conformación de la OEA, debido a que es de esta organización de donde surgirá posteriormente el SIPDH, la cual se da a partir de la IX Conferencia Interamericana en la Bogotá, Colombia, en 1948; casi a la par de la conformación de la ONU; cada una tuvo por separado el desarrollo de su sistema de protección.¹¹⁷

En el caso interamericano existió un estancamiento, ya que no se generó algún mecanismo de protección que surgiera a partir de la Carta de los Estados Americanos, a pesar de que se implementaron instrumentos internacionales; no obstante, estos no contaron con un mecanismo que vigilara su cumplimiento o al cual se pudiera recurrir para exigir su protección.

No fue hasta aproximadamente 11 años después, es decir, en 1959 cuando se creó la CIDH, que es la primera instancia a la que se puede recurrir para presentar una petición individual, aun y cuando esta facultad no se encontraba expresamente en el Estatuto que la crea.

A partir de su instauración, comenzó a recibir peticiones individuales en las que se exponía una vulneración a derechos humanos por los Estados parte, mismas que no declaró inadmisibles y por el contrario generó informes relacionados con el estado en el que se encontraban ese tipo de vulneraciones en el país de origen de la persona solicitante.

Aún y cuando conocía de peticiones individuales, no se trataba propiamente de un órgano especializado en la protección de los derechos humanos de los solicitantes y aun restaba este órgano que resultara competente para conocer y dirimir las controversias que se generaran en contra de un Estado y que tuviesen fuerza vinculante al respecto.

Esto, considerando los gobiernos dictatoriales existentes en todo el continente, en respuesta a ello y toda vez que la CIDH solo emitía informes al respecto, se le facultó también para conocer sobre las peticiones individuales; y se enfrentó a la falta de respuesta por los Estados parte, los cuales aún y cuando

¹¹⁷ Salvioli, Fabián, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, Instituto internacional de los derechos del hombre, Francia, 2007, <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-sistema-interamericano-de-proteccion-de-los-derechos-humanos-fabian-salvioli.pdf>.

conforme al derecho internacional a través del principio de buena fe, debían brindar respuesta, no lo hacían.

Posteriormente, en 1969 se adoptó la CADH o Pacto de San José, instrumento en el que además de otorgar un listado de derechos humanos que debían respetar todos los Estados parte, también cuenta con una parte orgánica, en la que se establece un apartado de medios de protección.

Dentro de ese apartado además de hacer referencia a la organización, competencia, funciones y procedimiento de la CIDH, se señalan también los relativos a la Corte IDH, la cual funge como un Tribunal Interamericano ante el cual los Estados parte deben responder por las alegadas violaciones a derechos humanos.

Lo anterior, en razón de que si bien, la Comisión ya conocía sobre violaciones a derechos humanos, estas eran sistemáticas y reiteradas aun con los informes que emitía, razón por la cual, al entrar en vigor en 1979, la CADH, es que la Corte IDH, entró en funciones.¹¹⁸ Contando hasta el momento con 25 Estados que han ratificado o adherido a la Convención.

De estos dos organismos internacionales, a través de la CADH, es que se encuentra conformado el SIPDH; y aún resta conocer el funcionamiento de estos, por lo que se analizará en primer término las funciones que desempeña la CIDH, así como el trabajo que realiza en razón de las personas en contexto de movilidad humana y posteriormente, lo resuelto por la Corte IDH, en el mismo rubro.

3.6.2 Estructura y funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos humanos

Acorde con lo ya mencionado, la CADH se divide en dos grandes rubros, el primero declarativo y el segundo organizativo, en este punto el que resulta relevante es el segundo, toda vez que analizaremos la estructura y el funcionamiento de la CIDH.

La CIDH está conformada por siete personas, las cuales deben contar con reconocida autoridad moral y conocimiento pleno en materia de derechos humanos;

¹¹⁸ González Morales, Felipe, *Surgimiento y desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos en un contexto de regímenes autoritarios (1960-1990)*, Revista IIDH, vol. 46, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R22021.pdf>.

por lo cual, la Comisión representa a todos los Estados miembros; la designación de estas personas se da a partir de tres propuestas que puede realizar el Estado a la asamblea de la OEA.

Estas personas pueden ser elegidos por cuatro años y solo reelegirse por una vez más, además de que solo puede existir una persona por nacionalidad; es decir, no pueden intervenir en el mismo periodo como comisionados de la CIDH, dos personas que cuenten con la misma nacionalidad, por lo que se encontrará conformada por 7 personas cada una de distinta nacionalidad.

Por otro lado, las funciones para las que se encuentra facultada la CIDH, se encuentran contenidas dentro del artículo 34 de la CADH; previo a ello, las funciones con las que se encontraba dotada la Comisión, eran las siguientes:

...la preparación de estudios e informes que considerara necesarios para el desempeño de sus funciones; la promoción de los derechos humanos; la formulación de recomendaciones a los gobiernos en estas materias; la solicitud de información a los Estados acerca de las medidas adoptadas a nivel interno, y el servir como órgano de consulta de la OEA en materia de derechos humanos.

[...]

Otro aspecto interesante es que el Estatuto facultaba a la Comisión para trasladarse al territorio de cualquier Estado de la OEA previa autorización del mismo.¹¹⁹

De acuerdo con lo anterior, las funciones de la CIDH iniciaron como un mecanismo de divulgación y visibilización de derechos humanos, a través de estudios e informes, más no, como un mecanismo de protección a los mismos. A pesar de ello y como ya se aludió, la CIDH comenzó a recibir peticiones individuales y a emitir informes con relación a las mismas, como forma de supervisión de la protección a los derechos humanos.

Cuando surge la CIDH, no se establecía aún la CADH, por lo que su parámetro de regularidad de acuerdo con su Estatuto se encontraba en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, bajo el cual regían su actuar, a pesar de que solo se trataba de funciones de difusión y análisis de la situación de los derechos humanos de cada Estado.

¹¹⁹ *Ídem.*

Además, otra de las funciones destacables son las visitas *in situ*; es decir, la facultad con la que cuenta la CIDH de acudir hasta el territorio del Estado, con la autorización de este, para verificar las condiciones o vulneraciones existentes al interior del mismo; esta herramienta ha resultado una de las atribuciones esenciales de la CIDH, a fin de dar a conocer sus trabajos a la ciudadanía de cada Estado.

Finalmente, una de las funciones con las que no se dotó desde un inicio a la CIDH, fue la de conocer peticiones individuales por posibles vulneraciones a derechos humanos por uno de los Estados parte, la cual en la actualidad resulta el primer paso para recurrir ante el SIPDH.

A partir de estas peticiones individuales, es que la CIDH, solicita al Estado un informe sobre la admisibilidad de la determinación, una vez analizados ambos escritos, es que se determina sobre la admisión de la petición, o en su caso, la inadmisibilidad o la improcedencia de la misma. De resultar admisible, la CIDH se avocará al estudio de fondo del asunto, requiriendo o recabando todos los medios de convicción que considere pertinentes.

Información que se hará del conocimiento de ambas partes, a efecto de llegar a una solución amistosa, de lograrse, se emitirá el informe correspondiente; en caso contrario, se redactará un informe, en el que se harán señalamientos y recomendaciones que el Estado deberá acatar en los próximos tres meses, en caso contrario, el caso será sometido al conocimiento de la Corte IDH, para su resolución.

Concluyendo con ello, el procedimiento a seguir ante la CIDH, dando paso así, a que la Corte IDH conozca del asunto y pueda intervenir, a efecto de dirimir la controversia, tal y como se analizará posteriormente. Cabe resaltar que es un procedimiento que teóricamente resulta sencillo; empero, en los casos más recientes emitidos en contra del Estado mexicano, este procedimiento ha tardado casi catorce años para llegar al conocimiento de la Corte IDH.

3.7 La Comisión Interamericana de Derechos humanos como organismo garante de derechos

Acorde con todo lo anterior, la CIDH surgió como un mecanismo de vigilancia en cuanto al respeto a los derechos humanos de los Estados pertenecientes a la OEA, ahora bien, habrá que analizar su función a partir de su reconocimiento como

organismo garante de derechos humanos; es decir, a partir de las peticiones individuales sometidas a su conocimiento, así como los informes que emite al respecto.

De acuerdo con estadísticas de la propia CIDH, las peticiones presentadas ante la misma han ido en aumento, ya que reportaron que en 2006 se recibieron 1325, mientras que en el 2024 se recibieron 2883, es decir, se duplicaron las peticiones; pero resulta evidente el gran rezago con el que cuenta la CIDH.¹²⁰

Lo anterior, ya que paso de 1237 casos en trámite a 4675 casos en el mismo lapso, motivo por el cual, si bien, fue en aumento la petición de intervención del SIPDH, también se evidenció su aumento de casos, sin que se viera el mismo aumento en los recursos con los que cuenta la CIDH, a fin de lograr responder las peticiones.

A través del procedimiento que tiene señalado la CIDH, en las primeras etapas del procedimiento la Comisión determina sobre su admisibilidad o no, con lo cual los casos a los que entran al estudio de fondo, son mucho menos, lo cual se demuestra con los casos resueltos por solución amistosa, los cuales en 2024 fueron 13, mientras que los informes de fondo publicados solo resultaron 2 y los casos enviados a la Corte IDH son 26.¹²¹

Cabe resaltar que, para llegar hasta la CIDH, resulta necesario agotar en primer término los recursos del derecho interno, para posteriormente presentar la petición ante ese órgano internacional, el cual vigila el cumplimiento de los derechos humanos en los Estados Parte, si bien, a través de las soluciones amistosas se han logrado grandes avances, por lo general los casos complejos o que los Estados no cumplen son los que se someten a conocimiento de la Corte IDH.

Ahora bien, la CIDH no solo cuenta con funciones de supervisión y vigilancia; sino también de promoción de los derechos humanos, contando no solo con mecanismos como lo son las peticiones individuales, debido a que también puede

¹²⁰ Estadísticas por país, Comisión Interamericana de Derechos humanos, <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>.

¹²¹ Ídem.

generar informes sobre una temática específica en donde se vulneran derechos humanos de un sector de la población.

La función de la CIDH resulta primordial ya que además de ser el primer filtro para recurrir ante el SIPDH, también resulta el organismo internacional más cercano con los ciudadanos de los Estados Parte, logrando con ello, soluciones amistosas evitando con ello, dilaciones innecesarias y falta de reparaciones integrales para las víctimas, a diferencia de las sentencias de la Corte IDH.

3.7.1 Relatoría sobre Movilidad Humana y visitas *in situ*

Previo a entrar al estudio de los avances que ha tenido la relatoría de las personas migrantes, es necesario conocer del contexto en el que surge, la primera relatoría que se instauró en la CIDH se dio en 1990, con el objetivo de abordar una temática específica, su finalidad es fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo que realiza la Comisión en ese ámbito.

Con ese objetivo es que en 1996 se creó la Relatoría sobre Desplazados Internos y la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, esto, a consecuencia de las graves violaciones a derechos humanos que sufrían las personas en contexto de movilidad humana en los países parte de la CADH.

Posteriormente y al enfrentarse a más desafíos, esta relatoría cambió de denominación a Relatoría sobre Movilidad Humana, esto, con la finalidad de no solo atender a personas en contexto de desplazamiento o trabajadores migrantes, sino incluir a solicitantes de refugio, apátridas, víctimas de trata de personas y todas aquellas personas en contexto de movilidad humana.

Acorde con lo anterior, es que el trabajo que realiza esta relatoría es tan importante ya que atiende a diversos sectores vulnerables que se relacionan con la movilidad humana. Dentro del último informe en el que se analizó la situación del respeto a los derechos humanos, la CIDH hizo referencia a que la violencia generalizada provocada por el crimen organizado, es el principal factor de la movilidad humana en el país.¹²²

¹²² Situación de los derechos humanos en México, Comisión Interamericana de Derechos humanos, 2015, p. 231, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>.

En el caso del Estado mexicano se han realizado dos informes en los cuales se expone la situación de los derechos humanos en el país, el primero en 2013, mientras que el segundo se emitió en el 2015; con los cuales se evidenció la grave situación por la que atraviesan las personas en contexto de movilidad humana que ingresan o transitan por el territorio mexicano.

En el primer informe la CIDH se enfoca en estudiar a México como un país de origen, destino, tránsito y retorno de migrantes, además del desplazamiento forzado que se vive en el país; no obstante, se enfocó mayormente en cuestiones relativas a la discriminación y violencia a la que se enfrentan las personas en contexto de movilidad humana.

Además de hacer un análisis en cuanto a los delitos que sufren las personas en contexto de movilidad humana durante su tránsito por México; así como la respuesta que ha tenido el Estado mexicano en cuanto a ese fenómeno, uno de los puntos trascendentales es la despenalización de delitos por cuestiones migratorias, excluyendo así de la materia penal a personas migrantes.

Además de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, misma que ya ha sido analizada en capítulos previos y las reformas en materia judicial que de ella devinieron para la atención de posibles vulneraciones a derechos humanos, en la que se incluye el principio de no retorno en materia migratoria.

Finalmente, se emitieron recomendaciones al Estado mexicano sobre la implementación de políticas públicas que atendieran la violencia y discriminación que sufren las personas en contexto de movilidad humana, cabe resaltar que, hasta la emisión del informe en 2013, estos temas eran el núcleo primordial y foco de atención de las autoridades.¹²³

Distan muchos los resultados del informe de 2015, es decir, solo dos años después, la perspectiva que tenía la CIDH cambió radicalmente, ya que el segundo informe se enfoca en las causas y consecuencias de la violencia en México; y, como esto afecta a la población en tránsito en el país, destacando en todo momento la

¹²³ Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, <http://oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>.

grave intervención del crimen organizado en las vulneraciones a derechos humanos.¹²⁴

Lo que demuestra el trascendental cambio que sufrió México en ese lapso, en atención a que, en el primero se hace mención sobre la violencia de forma general, ya que atiende más el tema de la discriminación que sufren los grupos migratorios, mientras en el segundo se enfoca directamente en la violencia generalizada que se vive en el país.

Lo que demuestra que el Estado mexicano más que contener y atender a las recomendaciones del primer informe emitido por la CIDH, se vio rebasado por la violencia generalizada que se vive dentro del mismo. Aun con ello, el caso mexicano resulta interesante ya que, de acuerdo con la información emitida por la propia CIDH, solo se han emitido tres informes de admisibilidad por parte de la relatoría en estudio.

Mientras que no existen casos en estudios de fondo, soluciones amistosas, ni enviados a la Corte IDH para su conocimiento, razón por la cual resultan importantes esos tres informes, mismos que son bastante antiguos y las circunstancias que vive México en materia de movilidad humana se encuentran cambiando constantemente.

Ahora bien, la última visita *in situ* realizada a México, se llevó a cabo del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, en la que se constató la situación extrema de inseguridad y violencia, tal y como se asentó en el informe del mismo año y que ya ha sido reseñado en párrafos anteriores; lo que refuerza el hecho de que la principal deuda con la que cuenta el Estado mexicano es la inseguridad que viven las personas en contexto de movilidad humana.

Una vez que han sido analizados los mecanismos de protección con los que cuenta la CIDH, es necesario remitirnos al otro gran mecanismo de protección con el que cuenta el SIPDH, es decir, la Corte IDH, en relación con las resoluciones que se han emitido por ese Tribunal Internacional en materia de movilidad humana.

¹²⁴ Situación de los derechos humanos en México, *op. cit.*

3.8 La Corte Interamericana de Derechos humanos y su injerencia en temas de movilidad humana

En este punto se contempla a la Corte IDH ya que, a nivel regional por la situación geográfica de México, es este organismo el que emite los criterios más actualizados sobre la protección a derechos humanos, por lo que no solo se analizarán los casos contenciosos sometidos ante ese Tribunal, sino también las opiniones consultivas que se han emitido en materia de movilidad humana.

Iniciando en primer término con las opiniones consultivas, ya que son estas las que se pueden considerar por todos los Estados parte en razón de su naturaleza, sin que sean obligatorias, sino que fungen como criterios orientadores, tal y como lo expone Eduardo Vio Grossi, al señalar lo siguiente:

...las OC de la Corte no son, por su propia esencia y estrictamente, obligatorias o vinculantes, ni aun para el Estado u órgano de la OEA que la haya requerido y menos aún para los demás Estados y órganos interamericanos. En segundo término, es dable concluir en que la Corte nunca ha afirmado que sus OC son obligatorias para el Estado que la solicita y menos aún para los demás Estados americanos.¹²⁵

Es decir, pueden resultar aplicables en la medida en que los propios Estados las incluyan en su normativa interna, sin que la Corte IDH disponga que deben ser de carácter obligatorio, aun para el Estado solicitante, por lo que resultan criterios actualizados que resultan orientadores para el actuar de cada Estado.

Contrario a ello, se encuentran las sentencias que emite ese Tribunal, ya que estas resultan obligatorias tal y como ya se ha analizado, motivo por el cual, es el segundo punto a abordar, más aún si tomamos en consideración que, a pesar de que México no ha resultado responsable internacionalmente por violaciones a derechos humanos de personas en contexto de movilidad humana, los criterios que se analizarán resultan aplicables al derecho interno del país.

3.8.1 Opiniones Consultivas en relación a la movilidad humana

Acorde con lo ya mencionado, las opiniones consultivas son criterios orientadores que solicita alguno de los Estados parte de la OEA, a fin de que la Corte IDH clarifique el contenido de alguno de los artículos convencionales o en su caso, sobre

¹²⁵ Vio Grossi, Eduardo, *La naturaleza no vinculante de las opiniones consultivas de la corte interamericana de derechos humanos*, Revista Jurídica Digital UANDES, 2018, p. 200-214, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7175015>.

una práctica que realiza el Estado respecto de un derecho humano específico, logrando con ello, clarificar el empleo de alguna actividad para prevenir vulneraciones a derechos humanos.

a) Opinión consultiva OC-18/03

En ese sentido, el Estado mexicano solicitó a la Corte IDH la aclaración de diversos artículos de la CADH, de la cual, se emitió la Opinión Consultiva OC-18/03, el 17 de septiembre de 2003, la cual se tituló Condición Jurídica y derechos de los migrantes indocumentados; esta busca realizar una interpretación sobre el alcance de los derechos humanos de las personas en esa condición.

El Estado mexicano planteó cinco interrogantes a la Corte IDH, las cuales sustancialmente hacen referencia a si se puede establecer un trato diferenciado para los migrantes indocumentados con relación a las condiciones laborales de un ciudadano, en razón de que por su condición irregular se ve limitado su acceso al trabajo.

Por otro lado, se cuestiona sobre si es requisito indispensable la estancia legal, para el respeto y garantía de los derechos humanos; además, si se restringiera uno o más derechos laborales por la condición irregular esto resulta compatible con la no discriminación y la protección igualitaria y efectiva ante la ley.

Otra de las interrogantes versa sobre la licitud de subordinar los derechos humanos a las políticas migratorias con las que cuenta el Estado; y finalmente, se solicita la interpretación sobre el principio de igualdad y no discriminación como norma de *ius cogens*, así como los efectos jurídicos que esto podría acarrear para los Estados miembros de la OEA.¹²⁶

Del análisis de la Corte IDH, esta determinó que el estatus migratorio no justifica la restricción o privación de los derechos humanos reconocidos por el Estado, lo que resulta una reflexión trascendental en cuanto al tratamiento de las personas en contexto de movilidad humana, toda vez que de esta forma pueden acceder a los derechos reconocidos constitucionalmente.

¹²⁶ Opinión consultiva OC-18/03 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>.

Lo anterior, sin considerar como limitación el estatus migratorio para acceder a esos derechos, también la Corte IDH se pronunció respecto de la discriminación, señalando que no resulta válido el trato diferenciado para acceder a un trabajo por la condición migratoria, ya que con esto el Estado podría tener responsabilidades internacionales.

Es decir, no se puede limitar el acceso a un trabajo bajo la condición de estancia regular, en razón de que, al no permitir el acceso al trabajo se generaría una violación a derechos humanos en cadena, respecto a la calidad de vida y dignidad a la que pueden acceder los trabajadores migratorios irregulares.

En razón de lo anterior es que la Corte IDH estableció como obligación de los Estados parte el asegurar que los migrantes cuenten con los mecanismos efectivos para ejercer sus derechos, esto, en primer término, a través de un trabajo remunerado, a efecto de lograr acceder a su vez a otra categoría de derechos como pueden ser salud, educación, vivienda, por mencionar algunos.

Finalmente, la Corte determinó que no se debe aplicar la política migratoria por encima de los derechos humanos, lo que apertura a que se les reconozcan todos los derechos otorgados a un ciudadano o visitante regular, al igual que a una persona con estancia irregular en el país; permitiendo así que, se acceda a cualquier derecho que el Estado tenga reconocido al momento de su estancia en el territorio nacional.

Esta opinión consultiva resulta trascendental en razón de que reconoce y obliga al Estado a garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentran dentro del territorio que lo comprende, sin tomar en consideración la calidad de su estancia, es decir, regular o irregular; con lo que permite la exigencia de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana.

Aunado a ello, al ser solicitada por el Estado mexicano reviste mayor importancia, ya que denota la perspectiva con la que se contaba en el 2003, respecto a la negativa a garantizar los derechos humanos de los migrantes irregulares, así como, resalta la importancia dada a la política migratoria por encima del reconocimiento a los derechos humanos.

b) Opinión consultiva OC-21/14

Ahora bien, también resulta necesario analizar la opinión consultiva OC-21/14, solicitada por los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, titulada Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o necesidad de protección internacional, de 19 de agosto de 2014.

En esta opinión se analizan los procedimientos de identificación y protección internacional para niñas, niños y adolescentes, las garantías del debido proceso, las posibles medidas alternativas de la detención, el principio de no devolución, así como el derecho a la reunificación familiar, todo esto desde la perspectiva de las infancias y adolescencias.¹²⁷

A lo cual, la Corte IDH determinó que los Estados deben contar con mecanismos eficaces para la identificación de niñas y niños migrantes, que necesiten protección internacional, en la cual deben considerar las circunstancias de cada caso, como los son los motivos por los que tuvieron que salir de su país, su edad, nacionalidad y la separación de su familia.

Por otro lado, respecto de las garantías del debido proceso, se deberán seguir aquellas que sean aplicables a los adultos, además de la designación de un tutor en el caso de niños no acompañados. Respecto a las detenciones migratorias, por tratarse de infancias, esto es inconvencional por lo que debe decantarse por medidas no privativas de la libertad y que garanticen su tranquila estadía mientras se resuelve su situación migratoria.

Respecto del principio de no devolución la Corte determinó que, al analizarse las circunstancias de cada caso, se debe privilegiar la no devolución, máxime si la salida se dio obligada a partir de hechos violentos que el niño o la niña vivió en su país de origen, lo que a su vez da paso a que se solicite la calidad de refugiado para el niño o niña que se encuentre en esa situación.

Respecto de la familia la Corte señala que se debe analizar cada caso cuidadosamente, a fin de no generar una deportación en la que los padres regresen

¹²⁷ Opinión consultiva OC-21/14 de agosto de 2014, solicitada por la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Corte Interamericana de Derechos Humanos, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf.

a su país de origen, mientras que las niñas o niños permanezcan en el país y de ser posible se permite el ingreso a la familia en su conjunto.

Resulta trascendente, ya que existen criterios diferenciados para infancias y adolescencias migrantes, más aún si se trata de niñas y niños no acompañados, por lo que los Estados parte deben velar por el irrestricto cumplimiento de esta opinión consultiva, a fin de generar la mayor protección de niñas, niños y adolescentes.

3.8.2 Casos contenciosos de la Corte Interamericana de Derechos humanos para la protección de la movilidad humana

En líneas anteriores señalábamos que las sentencias emitidas por la Corte IDH, aun y cuando no sean en contra del Estado mexicano, generan un impacto directamente en su sistema jurídico. Ello se debe a que se caracterizan por ser sentencias obligatorias, inapelables y vinculantes, a través de la cláusula de apertura con la que cuenta el artículo 1º de la CPEUM; así como, con el 133 del mismo ordenamiento.

Ahora bien, previo a entrar al estudio de las sentencias emitidas por ese órgano internacional, es necesario conocer que, a partir de la ratificación de la CADH, por parte del Estado mexicano en el año de 1981, éste forma parte del SIPDH, para ese momento aún era necesario una acción esencial por parte del Estado mexicano.

Aun y cuando se ratificó la Declaración en ese año, que es el documento en el que se contiene el procedimiento a seguir para solicitar el conocimiento en primer término de la CIDH y posteriormente recurrir ante la Corte IDH, es necesario que el Estado se encuentre sujeto a la competencia contenciosa de ese Tribunal.

A pesar de que el documento se ratificó en esa fecha, la competencia Contenciosa de la Corte IDH se aceptó hasta 1998,¹²⁸ lo que conllevó a que la primera sentencia emitida en contra del Estado mexicano, se realizará en el año 2007, en el caso Jorge Castañeda Gutman vs México.¹²⁹

¹²⁸ Decreto por el que se aprueba la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4902104&fecha=08/12/1998#gsc.tab=0.

¹²⁹ Ficha técnica, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>.

Lo anterior planteaba una interrogante para el Estado, pues a pesar de que la vinculatoriedad de las sentencias implica un cumplimiento de conformidad con los principios de *Buena fe* y de *Pacta Sunt Servanda*, el cumplimiento de éstas es una tarea pendiente toda vez que, no se establecía, ni se ha establecido en la actualidad un procedimiento específico para su cumplimiento.

Aun cuando no existe un procedimiento específico de cumplimiento de las sentencias, el alcance de las mismas es importante ya que han traído grandes avances en el sistema jurídico mexicano, como lo es la reforma trascendental en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011.

A pesar de la reforma, aún se consideraban como criterios orientadores las sentencias emitidas por la Corte IDH, en la que no resultara responsable el Estado mexicano, posteriormente ese criterio se modificó a partir de la resolución por parte del Pleno de la SCJN, al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, asunto en el que se determinó que, los criterios emitidos por la Corte IDH, resultan vinculantes para todo el sistema jurídico mexicano, siempre que dicho precedente resulte más favorable para el caso en concreto.

Con los precedentes ya mencionados, tenemos una visión clara respecto a cómo impacta al sistema jurídico mexicano la jurisprudencia de la Corte IDH; lo que en la actualidad y a partir de las modificaciones constitucionales recientemente realizadas, los criterios se podrían ver afectados.

Ejemplo claro de ello, es la reforma constitucional al artículo 19, en su segundo párrafo, que fue publicada el 31 de diciembre de 2024, con relación a la prisión preventiva oficiosa que, cabe señalar el catálogo de delitos ahí referidos se amplió, empero, lo atinente al tema que aquí se atiende, es lo relativo a la parte final de dicho párrafo, en la cual se señala lo siguiente:

Para la interpretación y aplicación de las normas previstas en este párrafo, los órganos del Estado deberán atenerse a su literalidad, quedando prohibida cualquier interpretación análoga o extensiva que pretenda inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial.¹³⁰

¹³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

Lo que va en clara contravención a lo determinado por la Corte IDH, a través de los casos *Tzompaxtle Tecpile vs México*¹³¹ y *García Rodríguez vs México*,¹³² en las que se condena al Estado mexicano a modificar su legislación para compatibilizar la figura del arraigo y de la prisión preventiva con la CADH, lo que obligaría a generar en el sistema jurídico solo la prisión preventiva justificada.

Como ya se mencionó, a pesar de existir una sentencia en contra del Estado mexicano respecto a la adecuación convencional del texto constitucional, los legisladores han modificado el texto normativo y plasmado que, por ningún motivo se puede inaplicar, suspender o modificar lo relativo a la prisión preventiva oficiosa.

Lo que deja en clara evidencia la falta de observancia de los principios de *Buena Fe* y el de *Pacta Sunt Servanda* por parte del Estado mexicano, principios que ya fueron analizados en esta investigación y con los cuales se sientan las bases para el cumplimiento del derecho internacional, al cual corresponde la jurisprudencia de la Corte IDH.

Resulta relevante señalar que, lo anterior se ha limitado a la categoría de prisión preventiva oficiosa, empero, ya se han presentado iniciativas a fin de modificar el texto del artículo 1º Constitucional, en su párrafo segundo,¹³³ a efecto de modificar los alcances con los que cuenta el *principio pro persona*.

Lo anterior, derivado del agregado siguiente a dicho párrafo constitucional: “...pero en ningún caso pueden ser inaplicadas por medio de control de convencionalidad...”,¹³⁴ es decir, la jurisprudencia de la Corte IDH dejaría de tener efectos en el sistema jurídico mexicano, debido a que regresaría a ser un criterio orientador, en el mejor de los casos.

Cabe precisar que, tal modificación no se concretó por parte de los legisladores, ya que se limitó a una iniciativa presentada que no alcanzó a ser

¹³¹ Ficha técnica, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_470_esp.pdf.

¹³² Ficha técnica, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_482_esp.pdf.

¹³³ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 1º, se adiciona el último párrafo al artículo 103, adiciona un último párrafo al artículo 105; y se reforma el párrafo primero de la fracción II del artículo 107, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-10-22-1/assets/documentos/Iniciativas_Senadores_Morena_CPEUM.pdf.

¹³⁴ *Idem*.

discutida, por retirarse la misma. En la actualidad, la tendencia que ha seguido el Estado mexicano, indica que, la jurisprudencia de los organismos internacionales, servirán como criterios orientadores, como ya se realizó con el artículo 19 y ha quedado expuesto.

De tal suerte y una vez que se ha dado el contexto actual de los criterios de la Corte IDH, es posible entrar al análisis relevante para la investigación, que es el estudio de las sentencias emitidas en razón de personas en contexto de movilidad humana.

Respecto a este sector vulnerable de la población, es necesario hacer una precisión frente a las sentencias condenatorias del Estado mexicano, éste no ha resultado responsable ante la Corte IDH, en casos en los que se ventilen temas relacionados con movilidad humana.

Por lo tanto, se analizará lo emitido a través de las diversas resoluciones emitidas en contra de otros Estados que forman parte del SIPDH y que son atinentes a resoluciones en las que se acreditó la responsabilidad de los Estados por violaciones a derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana.

También es necesario señalar que, a pesar de que la jurisprudencia de la Corte IDH es muy amplia y atiende a diversos temas que atañen a la movilidad humana, como lo es, la posibilidad de retirar la nacionalidad a personas naturalizadas,¹³⁵ el reconocimiento de la nacionalidad a las personas nacidas en el territorio de un Estado,¹³⁶ o los alcances del principio de no devolución.¹³⁷

Esos temas no serán analizados, debido a que, los temas que se han sido analizados desde el capítulo 1º, son los relativos a personas migrantes, solicitantes de asilo o refugiados y, lo relativo al DFI de personas; temas que también atiende la Corte IDH y en los cuales cuenta con jurisprudencia. Por lo que, en el orden antes

¹³⁵ Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74 5, y Caso Habbal y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 31 de agosto de 2022. Serie C No. 463.

¹³⁶ Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

¹³⁷ Caso Wong Ho Wing vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C No. 297.

mencionado, es como se realizará el análisis de los diversos criterios emitidos por ese Tribunal de Derechos humanos.

a) Migración

En este tópico específico existen diversas sentencias emitidas por la Corte IDH, las cuales analizaremos. En el caso de las personas en contexto de migración, se verán tres casos, los cuales son los siguientes: Pérez Llor vs Panamá; Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana; y, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana.

Para ello conoceremos brevemente los hechos del caso y qué elementos se consideran como puntos resolutivos con el propósito de reparar las violaciones cometidas en perjuicio de las personas. Ello permitirá inferir la repercusión que tendrá cumplir tal caso y también nos permitirá hacer un análisis sobre como repercuten estas sentencias especialmente al caso del Estado mexicano.

- Caso Pérez Llor vs Panamá (23 de noviembre de 2010).

Este caso se relaciona con la detención en Panamá de una persona ecuatoriana y su procesamiento por delitos relacionados con su situación migratoria, sin las debidas garantías, además de señalar que fue torturado y la falta de investigación de las denuncias por esos hechos y las condiciones de los lugares donde permaneció detenido.¹³⁸

Esto derivado de la entrada sin autorización a Panamá, donde fue detenido el 11 de noviembre de 2002 y se le impuso una pena de dos años, al considerársele como reincidente, por una anterior entrada irregular al país. La Corte IDH, dentro de este caso constató que, el señor Vélez Llor no fue informado oportunamente de sus derechos, razón por la cual no tuvo acceso a asistencia consular.

Respecto a este último punto, debemos tomar en consideración que la asistencia consular es un derecho, el cual consiste en que, “a toda persona extranjera se le debe informar sobre su derecho a contactar con la autoridad consular de su país de origen y facilitarle tal comunicación y visita del personal

¹³⁸ Caso Vélez Llor vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Párr. 2.

consular”,¹³⁹ es decir, desde el momento de su detención se debe contactar con las autoridades de su país de origen, los cuales vigilarán el cumplimiento del debido proceso en favor de su connacional.

En el caso a estudio, el ciudadano ecuatoriano no recibió esta asistencia consular, lo que motivó una victimización secundaria, al no atender el debido proceso, debido a que no fue oído dentro del proceso que se llevaba en su contra y se le sentenció a dos años de privación de la libertad, sin tener conocimiento de esta determinación, lo que de nueva cuenta lo dejó en estado de indefensión al no poder recurrir la resolución por no conocerla.

El factor relevante para esta investigación se constituye a través del pronunciamiento hecho, a partir de la privación de la libertad del señor Vélez Loor, sancionándolo con un castigo punitivo por su estancia irregular en el país, lo que trajo como resultado su ingreso a un Centro Penitenciario, lo cual acrecentó su situación de vulnerabilidad.

Dentro de este caso, la Corte IDH señala que, dentro de la Convención no se establecen parámetros o causas para considerar la privación de la libertad como legítima, a diferencia de en el ámbito europeo que, si enlista los casos en los que se considera como legal, pero se pronuncia en cuanto a que, las detenciones por cuestiones migratorias deben ser durante el menor tiempo posible.

Además, estas deberán ser proporcionales y analizarse en cada uno de los casos, por lo que, de resultar necesaria la detención de una persona, esta deberá permanecer a resguardo en un lugar diverso a los establecidos para compurgar una sentencia por la comisión de un delito, a fin de no generar una situación de vulnerabilidad de las personas.

En el caso del Estado mexicano, se preveían sanciones privativas de la libertad por delitos relacionados con cuestiones migratorias, esto fue modificado y en la actualidad, la SCJN ha determinado que todo el proceso migratorio debe analizarse a la luz del derecho administrativo y no así, en materia penal, motivo por

¹³⁹ Cruz, Luis Mendoza, Protección a población migrante en México con perspectiva de derechos humanos, 2025, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/6434>.

el cual, respecto de este criterio el Estado mexicano está cumpliendo con la sentencia.

A pesar de tratarse de un caso relevante, en materia migratoria existen más resoluciones por parte de la Corte IDH, por lo que se analizarán algunas de las más relevantes en los párrafos subsecuentes.

- **Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana (24 de octubre de 2012).**

Este caso fue sometido a conocimiento de Corte IDH, por parte de un grupo de personas haitianas (entre los que se encontraban una mujer embarazada y un niño) los cuales debido a las condiciones económicas que se viven en su país de origen y buscando mejores condiciones laborales y de vida, se trasladaron hasta República Dominicana.

Estado al que ingresaron sin los permisos migratorios requeridos por ese país, a bordo de un camión con aproximadamente 30 personas de nacionalidad haitiana, cubiertos por una lona; dicho vehículo automotor no se detuvo en un puesto de control militar, razón por la cual, los militares iniciaron una persecución por varios kilómetros, realizando disparos que impactaron en al menos siete personas que fallecieron y algunas más resultaron heridas.

Posteriormente, a las personas que no se encontraban heridos, los llevaron hasta el Destacamento Operativo de Inteligencia Fronteriza (DOIF), lugar donde los amenazaron con llevarlos a prisión, o en su caso, debían entregar dinero para ser llevados a la frontera con Haití, opción por la que optaron y fueron expulsados sin las debidas garantías.¹⁴⁰

Este caso en esencia analiza los derechos a la vida y a la integridad personal de las que resultaron víctimas las personas de nacionalidad haitiana, ya que los militares no emplearon el uso excepcional de la fuerza, aún más, atendiendo a que no se encontraban repeliendo una agresión real e inminente, solo se trataba de una persecución, en la que debido a la renuencia a la revisión pudieron hacer uso acorde con los protocolos establecidos, es decir, de forma racional.

¹⁴⁰ Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251.

Ahora bien, respecto al tema que nos ocupa, en el presente asunto, la Corte determinó que no se respetaron las garantías de los migrantes haitianos debido a la expulsión de la que fueron objeto, esto ya que, este tipo de procesos deben ser personales, es decir, el Estado debió evaluar las circunstancias personales de cada uno, además de atender a los siguientes rubros:

- i) ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra y de los motivos de la expulsión o deportación. Esta notificación debe incluir información sobre sus derechos, tales como:
 - a. la posibilidad de exponer sus razones y oponerse a los cargos en su contra;
 - b. la posibilidad de solicitar y recibir asistencia consular, asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación;
- ii) en caso de decisión desfavorable, debe tener derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente y presentarse ante ella para tal fin, y
- iii) la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada conforme a la ley y debidamente notificada.¹⁴¹

Lo cual, en el caso, se acreditó que no se realizó por parte del Estado, toda vez que se generó una expulsión colectiva sin tomar en consideración lo ya expuesto, toda vez que en el momento en el que se les detuvo, se les traslado a la zona militar y posteriormente a la frontera con Haití, para su expulsión.

En el caso mexicano a pesar de que la legislación se encuentra prevista para evitar este tipo de actos, ello no implica que se den expulsiones colectivas, aún más considerando que el Estado mexicano tiene un claro mapa migratorio que ingresa por el sur, intentando llegar a Estados Unidos, motivo por el cual esto facilita las expulsiones colectivas.

- Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana (28 de agosto de 2014).

Este asunto sometido a la jurisdicción de la Corte IDH, reviste una particularidad, en este caso no se analizan las violaciones en cuanto a una persona en específico o en su caso, a un grupo vulnerable, sino que, por las circunstancias del caso, se analiza por familias.

Además, el Tribunal constató un patrón sistemático de expulsiones por parte de República Dominicana en su carácter de Estado, esto, tomando en consideración

¹⁴¹ Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, Párrafo 175.

que la anterior resolución analizada, de igual forma es derivado de una expulsión colectiva y se emitió en contra de República Dominicana, por un caso en contra de personas de nacionalidad haitiana.¹⁴²

Se analizan los casos de seis familias, las cuales están conformadas de la siguiente forma:

- Familia Medina: integrada por Willian Medina y su pareja Lilia Jean Pierre, así como sus hijos Awilda, Luis Nevy y Carolina Isabel, el primero, así como la primera hija con nacionalidad dominicana, mientras que los restantes de nacionalidad haitiana.
- Familia Fils-Aimé: integrada por Jeanty Fils-Aimé, su compañera Jenise Midi y los hijos de ambos Antonio, Diane y Endry, de los cuales solo se logró identificar la nacionalidad de la madre, la cual era haitiana.
- Familia Sensión: integrada por Antonio Sensión, su pareja Ana virginia Nolasco y sus hijas Ana Lidia y Reyita Antonia, de los cuales la única persona con nacionalidad haitiana es la madre.
- Familia Jean: conformada por Víctor Jean, su pareja Marlene Medisol y sus hijos Markenson, Natalie y Victoria, de los cuales se logró acreditar que los padres y los dos últimos hijos nacieron en República Dominicana, sin contar con documentación oficial.
- Y, Rafaelito Perez Charles, el cual es nacido en República Dominicana.

El conocer la nacionalidad de cada persona involucrada, resulta relevante en los hechos de este caso, toda vez que, de ahí derivan las violaciones estructurales que se mencionaban con anterioridad.

Entre 1999 y 2000, agentes estatales de la República Dominicana detuvieron, trasladaron y expulsaron colectivamente a decenas de personas de origen haitiano o presuntamente haitiano, sin realizar procedimientos individuales ni respetar garantías básicas. El caso ante la Corte se centró en las personas ya referidas, entre ellas niñas y niños, muchos de los cuales eran ciudadanos

¹⁴² Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.

dominicanos por haber nacido en territorio dominicano o por tener padres dominicanos.

Las víctimas fueron aprehendidas arbitrariamente en la vía pública o en sus hogares, muchas veces sin que se les informara el motivo de su detención, posteriormente, fueron trasladadas a zonas fronterizas y expulsadas hacia Haití sin posibilidad de impugnar la decisión ni acceder a asistencia legal; algunas de estas personas fueron separadas de sus familias, incluidos sus hijos.

Varias víctimas nacieron en República Dominicana, pero fueron consideradas extranjeras por las autoridades, en muchos casos por tener rasgos haitianos o no portar documentos de identidad en el momento de la detención, por lo que la Corte señaló que, las autoridades no realizaron valoraciones individualizadas para determinar la nacionalidad de las personas ni su situación migratoria.

Además, la Corte IDH concluyó que la República Dominicana incurrió en violaciones graves y múltiples a la CADH consistentes en violación del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial, esto, debido a que las expulsiones fueron ejecutadas sin procesos legales individualizados, sin audiencia previa ni posibilidad de defensa.

También se les violentó el derecho a la nacionalidad, debido a que el Estado desconoció la nacionalidad dominicana de varias personas, incluyendo niños nacidos en territorio dominicano, con base en criterios discriminatorios o presunciones, debido a que, solo atendió a la apariencia física sin cerciorarse de su nacionalidad.

Por otro lado, también se analiza la violación al derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación; esto, en razón de que, las personas fueron expulsadas con base en criterios raciales o étnicos, como el color de piel, apellidos o idioma, lo que constituyó una discriminación estructural.

Asimismo, atiende al derecho a la libertad personal, en razón de que, las detenciones fueron arbitrarias, sin orden judicial ni justificación válida. Además de la violación del derecho a la vida familiar, derivado de que, varias personas fueron

separadas de sus familias, incluidos los niños y niñas, quedando sin cuidado por parte de sus padres.

Tampoco se respetó el principio del interés superior de la niñez, en razón de que, niñas y niños fueron expulsados sin motivo justificado; ni el derecho a la integridad personal, en razón de las condiciones de detención y traslado ya que estas fueron inhumanas y degradantes, afectando física y psicológicamente a las víctimas.

También se analizó por parte de la Corte IDH, el derecho a la circulación y residencia, motivado por las expulsiones forzadas y colectivas, ya que estas violaron el derecho de las personas a permanecer en su país o en el lugar donde residían legalmente, atendiendo a que muchas de las personas tenían la nacionalidad dominicana, ya fuese por nacimiento o porque sus padres cuentan con esa nacionalidad.

Por último, se analiza la violación al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el cual se encuentra relacionado con el anterior, debido a que al negar la nacionalidad de las personas o expulsarlas sin debido proceso, el Estado afectó el derecho de las víctimas a ser reconocidas como personas ante la ley.

En razón de todo lo anterior, es que la Corte declaró como responsable internacionalmente a la República Dominicana por la violación de múltiples derechos humanos de las personas identificadas en el caso. Este asunto resulta relevante para el Estado mexicano, ya que se trata de un país con un gran flujo migratorio, situación que México atraviesa actualmente.

Además, cabe resaltar que los procesos migratorios en México se han visto intensificados por las condiciones actuales del país, motivo por el cual, este precedente es fundamental en cuanto a las practicas que no deben realizarse, lo que obliga al personal del INM a la revisión de las condiciones de estancia de cada persona, sin considerar la apariencia física de las personas.

Ahora bien, estas son las resoluciones de la Corte IDH sobre personas migrantes; sin embargo, en la presente investigación se analizan tres grandes rubros que constituyen la movilidad humana, por lo que resta analizar las

resoluciones emitidas, en razón de personas refugiadas y en contexto de desplazamiento forzado.

b) Refugiados

En razón de que ya se analizaron las resoluciones de la Corte IDH, en materia de personas migrantes, corresponde lo relativo a las personas que solicitan refugio o asilo, en este caso, no se cuenta con diversidad de resoluciones emitidas por ese Tribunal Internacional, para el caso específico se reduce a solo una determinación, la cual es el caso familia Pacheco vs Bolivia, mismo que se analizará a continuación.

- Caso Familia Pacheco vs Estado Plurinacional de Bolivia (25 de noviembre de 2013).

Este caso analiza la expulsión de la familia Pacheco Tineo de Bolivia, estos hechos se suscitaron una vez que la familia ingreso a ese Estado de forma irregular, por lo que solicitaron el reconocimiento del estatus de refugiados; empero, las autoridades realizaron los procedimientos administrativos correspondientes para su expulsión a su país de origen (Perú).¹⁴³

En esta resolución la Corte IDH analizó las garantías mínimas del debido proceso en procedimientos para determinar la condición o estatuto de refugiado, así como el principio de no devolución, señalando que cuando derechos como la vida o la integridad personas de personas extranjeras se vean involucrados, deberán ser protegidos contra la devolución al Estado del que salieron.

Por lo que el Estado, al igual que en los casos migratorios, debe generar un análisis en el que se aseguren que la persona que solicita asilo se encuentra en la capacidad de acceder a una protección internacional, protegiendo con ello, el derecho de buscar y recibir asilo, además de no ser devuelto al país de origen.

Precisando además que, se debe garantizar lo siguiente para las personas que se encuentren en ese contexto:

- a) Garantizarse las facilidades necesarias, como el acceso a una representación jurídica, a efecto de recibir la asesoría necesaria, para realizar la petición correspondiente.

¹⁴³ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

- b) La autoridad debe examinar con objetividad el procedimiento establecido.
- c) Las decisiones deben estar debidamente fundadas.
- d) El procedimiento debe respetar en todas sus etapas la protección de datos personales.
- e) Si no se le reconoce el estatus de refugiado, se le debe proporcionar información acerca de cómo recurrir la determinación.
- f) El recurso ya señalado deberá tener efectos suspensivos, hasta en tanto no se resuelva el mismo.

Por lo que la Corte IDH consideró que el Estado de Bolivia no contempló ni generó las acciones ya referidas, además de no contemplar las garantías mínimas del debido proceso, tal y como se expuso en las determinaciones de la Corte, derivadas de hechos por cuestiones de expulsiones, por lo que deben considerar los argumentos ahí expuestos.

Esta resolución resulta trascendental debido a que impone estándares mínimos para todos los países que reconocen la competencia de la Corte, en cuanto al trámite administrativo que se debe seguir cuando una persona solicite el reconocimiento o la calidad de persona refugiada o asilada.

c) Desplazamiento Forzado Interno

Ahora bien, una vez que se han analizado las resoluciones de la Corte IDH, respecto de las personas migrantes, así como los solicitantes de refugio; es necesario conocer los estándares que ha emitido respecto del DFI, los cuales son los casos de la comunidad Moiwana vs Surinam y masacres de Río Negro vs Guatemala.

- Caso comunidad Moiwana vs Surinam.

Los hechos del caso comunidad Moiwana vs Surinam, se desarrollaron en noviembre de 1986, miembros de esa comunidad fueron asesinados y desplazados por agentes estatales, en esa fecha el Estado de Surinam aun no ratificaba la CADH; no obstante, se presentó la petición ante la Corte IDH, la cual resolvió el mismo el 15 de junio de 2005.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124.

Una de las excepciones que interpuso el Estado, era en razón de la temporalidad, argumentando que solo podrían aplicar lo referente a la Declaración Americana; a pesar de que, ante la CIDH ya se había considerado y se determinó que se trataba de una violación continuada, con lo cual, existía la competencia temporal para el conocimiento de la Corte IDH.

La Corte IDH determinó que se violentaron los derechos a la integridad personal, el derecho a la circulación y residencia, propiedad; además de exponer las deficiencias para acceder a servicios sanitarios, lo que trajo como consecuencia la muerte de mujeres y niños. Motivos por los cuales la Corte IDH ordenó al Estado implementar medidas legislativas, para garantizar el retorno seguro y el derecho a la propiedad, además de algunas otras acciones a fin de reparar el daño.

Es oportuno mencionar que los desplazamientos derivados de actos violentos son cada vez más recurrentes, lo que como analizó la Corte IDH no solo repercute en cuestiones de propiedad o desplazamiento, sino afecta directamente a la salud, vida y tradiciones de las personas que son desplazadas, como se demostró en este caso.

- Caso masacres de Río Negro vs Guatemala

Los hechos del caso se dan a partir del conflicto armado que vivía Guatemala entre 1962 y 1996, derivado de ello, es que sucedieron diversas masacres, entre ellas las de siete líderes de la comunidad de Río Negro, además de que 70 personas fueron trasladadas de esa comunidad a otra llamada Xococ y de las cuales solo dos regresaron a su lugar de origen.¹⁴⁵

Lo anterior no se trató de un caso aislado, sino de una práctica reiterada en la que fueron asesinados cientos de personas, derivado de estos hechos es que se presentó la petición ante el SIPDH, en el cual el Estado señaló que la Corte IDH no tenía competencia temporal para conocer del asunto, derivado de la aceptación de la competencia contenciosa en marzo de 1987.

Al igual que en el asunto anterior la Corte IDH determinó que resultaba competente derivado de las violaciones reiteradas y continuadas que se analizan y

¹⁴⁵ Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250.

persistieron posterior a la fecha, como lo es el desplazamiento forzado de personas, considerando que solo 2 personas de las aproximadamente 70 pudieron regresar a su comunidad, es decir, Río negro.

Respecto de las violaciones a análisis dentro de este asunto, se encuentra el desplazamiento forzado, además de la imposibilidad de retorno, aunado a la falta de identificación y entierro de las víctimas, esto, acorde con sus tradiciones; aunado a que la Corte IDH analizó la falta de acceso a las garantías judiciales, así como las irregulares condiciones en las que se dio la investigación.

Como forma de reparación la Corte IDH condenó al Estado a realizar una investigación penal efectiva, en la que se investigaran debidamente los casos, además de generar una búsqueda de los restos de las víctimas; también dictó medidas de satisfacción, a través de las cuales se reconoce la responsabilidad del Estado, así como medidas económicas de compensación.

Este caso resulta muy relevante, debido a que analiza el desplazamiento forzado masivo de una comunidad en contexto de vulnerabilidad y la forma en la que el Estado influyó para que no existieran las condiciones óptimas para el retorno de las personas, limitando con ello su derecho al libre tránsito y con lo cual quedó evidenciado la falta de respuesta efectiva por parte de los Estados en casos de DFI.

3.9 Conclusiones

A lo largo de este capítulo pudimos analizar desde las resoluciones de distintos tribunales tanto nacionales como internacionales, los casos que han marcado la pauta en cuanto a la protección a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana, con énfasis en los procesos migratorios, las personas solicitantes de refugio y las víctimas de DFI.

Los cuales marcan los criterios a estudiar para la resolución de un asunto en concreto; para la presente investigación resulta fundamental lo analizado por la CIDH y su funcionamiento, toda vez que se trata de un organismo no jurisdiccional, ya que se sus determinaciones no resultan resoluciones coercitivas para los Estados parte.

Además, las actividades que desempeña la CIDH logran visibilizar las violaciones estructurales existentes en los Estados parte, lo que beneficia si el

Estado lo considera e implementa una política pública que atienda a lo señalado por la CIDH, por lo que realiza funciones preventivas a una petición ante el SIPDH.

También funge como una especie de mediador, ya que la mayor parte de los asuntos presentados ante el SIPDH, tal y como se analizó, se resuelven a través de soluciones amistosas, con lo que se logra una solución rápida y que beneficia a ambas partes en conflicto a través de un acuerdo conciliatorio con el que se reparan las posibles vulneraciones o en su caso, se restituyen los derechos en conflicto.

En este apartado no solo se resaltan los criterios jurisprudenciales emitidos por los diversos órganos jurisdiccionales que se analizan, sino también se hace énfasis en diversos mecanismos disponibles para las personas en contexto de movilidad humana, como lo son los servicios que ofrece la CNB, la cual, a pesar de no ser un órgano especializado en movilidad humana, cuenta con un alto índice de atención a personas en ese contexto.

Por lo tanto, aun y cuando resultan trascendentes los criterios jurisprudenciales en materia de movilidad humana, es necesario resaltar que no solo a través de procedimientos en forma de juicio se puede atender a la población en contexto de movilidad humana, ya que en este capítulo se comenzó a vislumbrar lo relativo a los organismos no jurisdiccionales y su aporte a la protección a derechos humanos.

En el capítulo siguiente generaremos una mayor aproximación a los mecanismos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos, poniendo especial énfasis en la CNDH, así como en los organismos locales de protección a los mismos.

Capítulo 4

La eficacia de los Organismos no jurisdiccionales de Protección a Derechos Humanos

SUMARIO. 4.1. *Introducción*, 4.2. *Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, 4.3. *Análisis de las recomendaciones emitidas en los organismos locales*, 4.4. *La falta de eficacia en Michoacán en los casos de movilidad humana*, 4.5. *Las Comisiones de Derechos Humanos frente a los retos actuales*, 4.6. *Plan de acción para su desarrollo e implementación en casos de movilidad humana*, 4.7. *Conclusiones*.

4.1 Introducción

Dentro de este capítulo se analizarán las recomendaciones emitidas por la CNDH, así como las de los organismos de algunas de las Entidades Federativas en materia de personas migrantes, refugiadas o personas en contexto de DFI, a efecto de con ello, conocer que eficacia tienen, además de estudiar los criterios bajo los cuales se encuentran sustentadas.

Previo a conocer este tipo de resoluciones, es necesario conocer la naturaleza y alcances que tienen las recomendaciones emitidas por los organismos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos, para lo cual es necesario remitirnos al contenido del artículo 102, apartado B, de la CPEUM, en su párrafo segundo.

Este párrafo resulta oportuno, debido a que señala la naturaleza con la que contarán las resoluciones emitidas por la CNDH, lo cual se retoma por cada una de las constituciones locales y dotan de facultades similares a las comisiones locales; es decir, estos organismos pueden formular recomendaciones, las cuales serán públicas y no vinculatorias.

Lo anterior se traduce en que, a pesar de que se emiten resoluciones derivadas de procedimientos en forma de juicio, estas, no revisten la obligatoriedad con la que cuenta una sentencia, sino que, por el contrario, se encuentran a consideración de las autoridades a las que va dirigida, por lo que éstas pueden aceptarla o no aceptarla para su cumplimiento.

Acorde con lo señalado en el artículo ya referido, al aceptarla se continua con el procedimiento para su cumplimiento; mientras que, en caso de no aceptarse, las

autoridades tienen la obligación de fundar, motivar y hacer pública su negativa, mientras que la CNDH o en su caso, las comisiones locales cuentan con la facultad de solicitar ante la Cámara de Senadores y los congresos locales, respectivamente; se llame a comparecer a las autoridades para explicar el motivo de su negativa.

Como se muestra, las recomendaciones que se emiten por los organismos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos, no tienen fuerza coercitiva, por lo cual, no se puede obligar a las autoridades recomendadas su cumplimiento; sino que por el contrario al tener la libertad de aceptar o no las resoluciones, quedan a la buena fe de las instituciones, como sucede en los asuntos a nivel internacional y que ya se han analizado previamente.

Una vez que se han estudiado los alcances de las determinaciones de la CNDH y las comisiones locales, lo correspondiente es analizar los criterios que se han emitido en razón de la población en contexto de movilidad humana, en primer término, lo resuelto por la CNDH y posteriormente, lo resuelto por organismos locales en la materia.

Posteriormente se analizará la eficacia que se tiene respecto de los casos resueltos en Michoacán, así como los retos y desafíos que en la actualidad enfrentan las comisiones protectoras de derechos humanos. Finalmente, se analizará un plan de acción para la atención de los casos de personas en contexto de movilidad humana.

4.2 Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Una vez que ya se han estudiado los alcances con los que cuentan las recomendaciones emitidas por las comisiones de protección a derechos humanos, es procedente conocer los criterios que en ese aspecto se han emitido, en este apartado específico, lo resuelto a nivel nacional, es decir, por la CNDH.

En este orden de ideas, es necesario precisar que la CNDH cuenta con un sinnúmero de casos relacionados con la movilidad humana, esto, en razón de la sencillez de los procedimientos que se siguen y los cuales quedarán expuestos a lo largo de este apartado; pero solo se generara un muestreo de las determinaciones que este organismo ha tomado respecto del tópico que nos ocupa.

Para lo cual, al igual que en capítulos anteriores se analizarán los casos con el enfoque del tipo de movilidad a la que atienden, es decir, en cuestiones de naturaleza migratoria, posteriormente, personas con calidad de refugiados o solicitantes del mismo; y, por último, personas en contexto de DFI.

4.2.1 Migración

En este caso existen recomendaciones específicas, es decir, para casos en concreto en los que se señalen violaciones a derechos humanos de determinadas personas; mientras que, la CNDH también cuenta con la facultad de emitir recomendaciones generales las cuales evidencian violaciones estructurales, mismas que por su naturaleza, se derivan de estudios que se realizan a través de las Visitadurías Generales.

Lo anterior a efecto de evidenciar practicas reiteradas que violentan derechos humanos, con el fin de que se realicen las modificaciones normativas pertinentes, así como de prácticas administrativas que permitan modificar ese tipo de actos. Este tipo de resoluciones son sometidas a aprobación del Consejo Consultivo y se publican en el Diario Oficial de la Federación, por lo que resultan aplicables en todo el país.

- Recomendación General 013/2016

En tal sentido, es que, se analizará la recomendación general número 13, emitida en el año 2006 y de la cual se dio una actualización en 2018, sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales, la cual se encuentra dirigida al Secretario de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, además de al en ese entonces Procurador General de la República y a los Gobernadores de las Entidades Federativas y Jefe de Gobierno del todavía Distrito Federal.

Esta se emite en razón del Programa de Atención a Migrantes que realiza la CNDH, por lo que tomando en consideración que esta se emitió en 2006, analizó una situación que aún no tenía el auge necesario, la SCJN estudio un caso similar en 2016; y la CNDH diez años antes, ya analizaba la cuestión relativa a las revisiones migratorias y quien se encuentra facultado para realizarlas.

Esta recomendación general entra al estudio y análisis del artículo 11 Constitucional, en cuanto a la libertad de tránsito y las posibles restricciones que

pueden existir, no obstante, realiza el estudio en cuanto a las atribuciones con las que cuentan los distintos cuerpos policiales y su relación con revisiones migratorias, limitando única y exclusivamente esta facultad al INM.¹⁴⁶

Es decir, no cualquier agente del Estado se encuentra facultado para realizar revisiones migratorias con el fin de verificar la condición de estancia en el país, sino solo corresponde al personal del INM, lo que genera un parteaguas en cuanto a las revisiones migratorias y logra que solo el personal capacitado intervenga en cuanto a la revisión de la calidad de estancia de las personas en contexto de movilidad humana.

Con lo cual la CNDH en momento temprano genera un precedente que no es retomado por organismos jurisdiccionales sino hasta 2016, derivado de una acción de inconstitucionalidad presentada por la CNDH, en contra del Congreso del Estado de Jalisco que apertura las revisiones migratorias a personal distinto al del INM.

Al ya haberse analizado por la CNDH, es esta misma la que interpone la acción de inconstitucionalidad, lo que evidencia claramente la función de este organismo no jurisdiccional, al visibilizar una práctica cotidiana y que fue analizada con posterioridad por el órgano encargado; no obstante, previo a ello, ya se había pronunciado la CNDH sobre el tema.

Lo que permite vislumbrar la progresividad de los derechos, a fin de generar una mayor protección a las personas en general, o en el caso específico a las personas en contexto de movilidad humana, evidenciando una práctica reiterada y que las autoridades consideraban como legal, a pesar de no encontrarse apegada a una perspectiva de derechos humanos.

- Recomendación 185/2023

La Recomendación 185/2023, se emitió en septiembre de 2023, la cual se dirigió al Comisionado del INM, en un caso sobre violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, legalidad, libertad y trato digno; en la que dos mujeres de nacionalidad salvadoreña expusieron que elementos adscritos al INM y a la Secretaría de la Defensa Nacional (en adelante SEDENA), irrumpieron en su

¹⁴⁶ Recomendación General 013/2006, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_013.pdf.

domicilio y las detuvieron, debido a que no contaron con algún documento que acreditara su estancia regular.

Además, al caso se acumularon las quejas de seis personas más, las cuales versan sobre los mismos hechos, además de precisar que todos fueron presentados en la Estación Migratoria de Reynosa, Tamaulipas, donde permanecieron en condiciones de hacinamiento.

Motivo por el cual, presentaron diversos Juicios de Amparo, a efecto de solicitar su egreso de la estación migratoria, a lo que los jueces del conocimiento decretaron suspensiones de plano; no obstante, estas no fueron cumplidas por el personal del INM, por lo cual, los quejosos pasaron entre 8 y 10 días en la estación, contrario a lo dispuesto por la interpretación hecha por la SCJN.

En el caso a tres de las personas se les otorgó el oficio de salida del país, mientras que a las otras 5 solo fue la salida de la estación migratoria sujetos a control; en razón de ello, se determinó el sobreseimiento de los amparos, toda vez que los actos habían cesado.¹⁴⁷

Dentro de esta recomendación en el caso de las dos quejas iniciales se analizó el derecho a la inviolabilidad del domicilio; pero al no ser este el tópico de la investigación, no se entra al estudio del mismo. Lo que al presente análisis resulta relevante es el estudio al que entra la CNDH sobre la violación al derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad.

Se realiza ese análisis en atención al incumplimiento de las suspensiones de plano emitidas por los Jueces de Distrito, ya que, a pesar de ellas, el personal del INM solicitó a los quejosos una carta responsiva por una persona ciudadana mexicana, solicitando su custodia temporal, lo que así cumplieron y a pesar de ello, permanecieron en la estación migratoria.

Ahora bien, en esta recomendación en específico la CNDH realiza el estudio de un asunto jurisdiccional, que si bien, ya fue analizado por los Juzgados de Distrito los cuales emitieron suspensiones a efecto de que cesaran los hechos, la comisión

¹⁴⁷ Recomendación 185/2023, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-10/REC_2023_185.pdf.

retoma la falta de cumplimiento y la dilación en otorgar la libertad a las personas migrantes.

Lo cual realiza desde una perspectiva que transgrede lo señalado por el artículo 102, apartado B, Constitucional, en razón de que las comisiones de derechos humanos no cuentan con la facultad de analizar asuntos de naturaleza jurisdiccional, por lo que, en este caso, el incumplimiento en la suspensión correspondía a los órganos jurisdiccionales establecidos para ello.

Evidenciando con este actuar una postura de la CNDH que a pesar de que se hace parecer como que se atiende a la normativa con la que se encuentra regulado, entran al estudio de un asunto que cuenta con un trámite jurisdiccional regulado, infringiendo con ello, a su normativa y fija una postura clara que se analizará en el apartado correspondiente.

La recomendación por los efectos con los que cuenta, generó un beneficio para los quejosos, tomando en consideración que, a partir de su emisión acorde con lo señalado por el artículo 6º de la Ley General de Víctimas, se considera como víctimas a las personas quejasas, aunado a ello, las recomendaciones emitidas por la CNDH versan en ese sentido.

Los puntos recomendatorios señalan que se deberá colaborar con la CEAV, a fin de cumplimentar los dictámenes de reparación integral, además de coadyuvar con el Órgano Interno de Control del INM, además de diseñar e impartir un curso de capacitación en materia de derechos humanos y una circular que exhorte al personal al respeto a los mismos.

Con lo cual, al atender a la buena fe de la CNDH, se le garantizo el acceso a la reparación del daño a las víctimas, en razón del reconocimiento que la misma realiza a través de la recomendación a análisis, permitiéndoles obtener una reparación integral, además de iniciar los procedimientos administrativos correspondientes a efecto de sancionar a los servidores públicos y con ello, implementando una medida de satisfacción para las víctimas.

- Recomendación 054/2024

El caso a análisis se da a partir de una de las funciones con las que se encuentra dotada la CNDH, es decir, las visitas periódicas a los distintos centros de

internamiento, entre los que se encuentran las estaciones migratorias, este asunto surge a partir de quejas presentadas por personas que se encontraban en las estaciones en el momento de la supervisión.¹⁴⁸

Dentro de esa visita se constató que las personas que se encontraban en lugar estaban juntas, sin tener separación entre géneros, ya que la estancia no contaba con las condiciones estructurales adecuadas para el alojamiento de las personas; además, a las personas que ahí se encontraban no se les informó sobre su situación jurídica migratoria, ni atención médica o artículos de uso personal.

Sin que las autoridades responsables, es decir, el personal del INM que ahí se encontraba, pudieran dar información del estatus migratorio de los quejosos, en razón de que señalaron no se encontraban a disposición de esa representación, motivo por el cual aún no comenzaban a correr las 36 horas establecidas para revisar su situación migratoria y en su caso, iniciar el procedimiento migratorio correspondiente.

Dentro de esta recomendación se analizó la violación al derecho a la seguridad jurídica, en su vertiente al debido proceso, toda vez que las autoridades responsables no lograron acreditar que la revisión migratoria se haya realizado, como un acto de autoridad debidamente fundado y motivado, aunado a ello, la detención se dio por elementos policiales que no se encontraban comisionados al INM.

Además, el personal de la CNDH constató que las personas agraviadas en el momento de la supervisión aún no se encontraban puestas a disposición, por lo que no comenzaban a correr las 36 horas que tiene la autoridad para resolver la situación jurídica de las personas migrantes, por lo que este tiempo se retrasó injustificadamente.

También se analizó la violación a la libertad personal y al trato digno, lo trascendental de este asunto, es que aplica lo resuelto por la Corte IDH, la SCJN y la Recomendación General de la CNDH a un caso en concreto, esto, respecto de

¹⁴⁸ Recomendación 054/2024, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-04/RECO_2024_054.pdf.

las revisiones aleatorias que hacen las autoridades, así como aquellas que se encuentran facultadas para realizar este tipo de revisiones.

4.2.2 Refugiados

Uno de los aspectos a analizar es lo emitido respecto de las personas solicitantes de refugio, ya que estas personas se incluyen dentro de las personas en contexto de movilidad humana, por lo que se analizará lo resuelto sobre este grupo poblacional.

Cabe resaltar que, los casos en este sentido, aún y cuando se han emitido en menor número en comparación con los asuntos resueltos en cuanto a personas migrantes, al igual que en el caso de los resueltos por la SCJN; sin embargo, al tratarse de asuntos no jurisdiccionales, estos distan de lo ya resuelto por ese órgano jurisdiccional, por lo que resulta necesario estudiar las recomendaciones en este rubro.

- Recomendación 051/2023

En la Recomendación 051/2023, se analiza el caso de una persona de nacionalidad salvadoreña que le fue reconocida la calidad de refugiado por la COMAR y a pesar de ese reconocimiento fue detenido por personal de la Fiscalía, para posteriormente ser puesto a disposición del INM y durante su detención se les notificó a sus familiares su deportación, a pesar de su calidad de refugiado.¹⁴⁹

En razón de lo anterior, es que la recomendación se emitió en contra del INM, en el mismo se analizan las violaciones a derechos humanos a la seguridad jurídica, debido proceso, legalidad, libertad personal y el principio de no devolución; esta resolución sigue los mismos argumentos que la recomendación 054/2024, sobre personas migrantes, distando un poco en el análisis sobre la condición de refugiado.

Dentro de este caso, se resaltan las deficiencias que puede tener el procedimiento migratorio, toda vez que no se le informó a la persona los derechos con los que contaba, así como los recursos a los que podría acceder a fin de regularizar su estancia en el país, con lo que se violentó el debido proceso y la legalidad con la que debe contar todo trámite administrativo.

¹⁴⁹ Recomendación 051/2023, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-04/REC_2023_051.pdf.

También se estudia el principio de no devolución, en cuanto a la calidad de refugiado con la que contaba la persona salvadoreña, un punto a resaltar de esta determinación es que explora la aplicación concreta de este principio, lo que resalta la contraposición de la política migratoria con el respeto a los derechos humanos, derivado de la falta de adecuación de la primera con la segunda.

Esta recomendación resulta relevante por el estudio que realiza en cuanto al principio de no devolución, toda vez que remarca la falta de adecuación de la política pública en materia migratoria, con todos los compromisos que tiene el Estado mexicano en cuanto al respeto a los derechos humanos, generando con ello, una de las facultades relevantes con las que cuenta la CNDH, como lo es la visibilización de cuestiones estructurales en cuestiones migratorias.

Es de resaltar que, los casos analizados y resueltos por la CNDH relativos a la calidad de refugiado, versan en el mismo sentido, es decir, el principio de no devolución, derivada de la deportación de personas que cuentan con el reconocimiento de la calidad de refugiados y a pesar de ello, han sido retornados a su país, por lo que al ser este el asunto más reciente resuelto en ese sentido, es el motivo por el cual se analizó.

- Recomendación 162/2023

Esta recomendación a diferencia de la anterior, no señala como autoridad responsable al INM, sino que quien resultó responsable es la COMAR, que es la institución encargada del reconocimiento de la calidad de refugiados de las personas que solicitan la misma, por lo que resulta un interesante lo resuelto por la CNDH.

Los hechos del caso se dieron a partir del trámite de reconocimiento de la condición de refugiado de una persona, durante dicho procedimiento personal de la COMAR obligó a la persona a desnudarse, lo que se trata de un acto que atenta contra la dignidad de las personas.¹⁵⁰

Dentro de este asunto, la CNDH consideró que se violentaron los derechos humanos a la integridad y seguridad personal, a la seguridad jurídica, igualdad, no

¹⁵⁰ Recomendación 162/2023, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-09/REC_2023_162.pdf.

discriminación y trato digno; respecto de la primera violación acreditada, es decir, la integridad y seguridad personal, se acreditó a través de la exigencia de desnudarse, lo que atenta directamente con lo señalado por el artículo 1º Constitucional.

Lo anterior, al considerar que vulnera la dignidad de la persona, lo cual se encuentra consagrado en el precepto ya referido y bajo el cual guarda sustento el desarrollo de los derechos humanos, por lo que el atentar en contra, va en contravención con estos derechos, además de que se puede considerar como un trato cruel, inhumano o degradante.

En lo que ve a la igualdad y la no discriminación, al tratarse de personas en contexto de movilidad humana las que solicitan la calidad de refugiado, son personas en condición de vulnerabilidad, por lo que debe existir un trato diferenciado a efecto de tratar de igualar las circunstancias, lo que no aconteció, ya que en este caso existió un trato humillante por parte del personal que debía generar ese trato diferenciado.

Respecto de la seguridad jurídica, todo acto debe estar debidamente fundado y motivado, por lo que cualquier intromisión debe estar justificada, lo que en este caso no aconteció, toda vez que, el desnudar a una persona no persigue un fin legítimo, razón por la cual el acto no se encuentra fundado y motivado, violentando con ello la seguridad jurídica.

Este caso reviste de importancia, toda vez que, demuestra la falta de protección internacional a la que se enfrentan las personas en contexto de movilidad humana frente al Estado mexicano, a través de una medida que resulta absurda y que como acto de autoridad contraviene a todo lo que se ha obligado el Estado en materia de derechos humanos.

Lo cual evidencia un actuar desmedido y desproporcionado, cuando debería ser por el contrario por el contexto de vulnerabilidad que viven las personas en contexto de movilidad humana, máxime que solo cuentan con 30 días para iniciar su procedimiento de reconocimiento de calidad de refugiado; con este actuar se dejan de lado las obligaciones contraídas a nivel internacional por el Estado mexicano.

4.2.3 Desplazamiento Forzado Interno

Por último, resta analizar las recomendaciones emitidas por la CNDH, relativas al DFI, las cuales resultan relevantes, derivado de las observaciones de la relatoría sobre movilidad humana de la CIDH, en cuanto al contexto de violencia generalizada que se vive en México, lo que ha conllevado a una crisis de DFI, lo que debe quedar evidenciado en las recomendaciones de la CNDH.

Este tema en concreto resulta complicado probar ante los tribunales jurisdiccionales y en el caso de los organismos no jurisdiccionales de igual forma, debido a que, en el caso de las personas migrantes o refugiados cuentan con una nacionalidad distinta a la mexicana; a pesar de ello, el DFI, al ser por lo general población mexicana resulta complejo su análisis.

Los fenómenos masivos de DFI que vive el país, permiten que, esta problemática sea analizada con mayor detenimiento y gracias a ello, es que es posible determinar las violaciones a derechos humanos que vive este sector tal y como lo ha hecho la CNDH, a través de las recomendaciones que se analizarán a continuación.

- Recomendación 094/2019

La recomendación 094/2019, se emitió por un caso de DFI de 80 personas, la cual se dirigió al Gobernador y Fiscal General de Chihuahua, a la CEAV, al Ayuntamiento de Saucillo y al Ayuntamiento de Delicias, al igual en la Entidad Federativa de Chihuahua.

El asunto se da derivado del DFI de 80 personas, las cuales se encuentran conformadas en nueve familias, entre las cuales existían lazos de consanguinidad o afinidad, por lo que se trata de una familia extensa, misma que tuvo que cambiar de lugar de residencia derivado del intento de secuestro de una de las víctimas y el homicidio de dos más.

Mientras que se consideraron 22 víctimas más, que no se consideraron como desplazadas, no obstante, acorde con la resolución no tuvieron acceso a la justicia, esto derivado de la falta de atención a las investigaciones iniciadas por los hechos

violentos de los que fueron víctimas sus familiares, aunado que no tuvieron que cambiar su lugar de residencia.¹⁵¹

Dentro de esta resolución la CNDH, considera al DFI, como una problemática que afecta a las personas, obligándolas a salir de sus lugares de origen o donde viven y trabajan con el fin de proteger su vida o integridad personal,¹⁵² considerando que las personas víctimas se enfrentaron a una situación de extrema vulnerabilidad.

En esta resolución se tomaron en consideración esencialmente dos puntos medulares, la violencia y las violaciones a derechos humanos, acorde con el Informe Especial¹⁵³ que la propia CNDH emitió, en estos dos tópicos se centra el análisis de la comisión respecto al DFI.

Dentro de esta recomendación, la CNDH analiza ampliamente como derivado de diversos delitos de los que fueron objeto las víctimas, además del contexto de inseguridad que se vivía en el Estado en ese momento, es que se logra acreditar el DFI, aun y cuando algunas personas lograron regresar a sus hogares, atendiendo a los Principios Rectores.

Esta determinación resulta relevante atendiendo a que, las personas quejas aun y cuando contaban con el reconocimiento de la calidad de víctima, los mecanismos de reparación no se aplicaron debidamente, razón por la cual, las víctimas no logran acceder a una reparación integral.

- Recomendación 96/2022

En la recomendación 096/2022, al igual que en la resolución antes analizada, los hechos del caso derivan del DFI de tres núcleos familiares y al igual que en el caso anterior, se encuentran unidos por lazos de consanguinidad o afinidad.

Esta determinación se emitió en contra del Gobierno del Estado, la Fiscalía General y los Ayuntamientos de Uruachi y Guazaparez, todos de la Entidad

¹⁵¹ Recomendación 094/2019, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/REC_2019_094.pdf.

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016, https://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016_IE_DesplazadosD.pdf.

Federativa de Chihuahua, a diferencia del anterior asunto esta resolución no se emitió en contra de la CEAV.¹⁵⁴

Al igual que el asunto en estudio anterior, la CNDH, se limita a hacer el análisis en cuanto a cómo derivado de hechos violentos, los núcleos familiares que resultaron agraviados, se ven en la necesidad de modificar su lugar de residencia, a efecto de proteger o salvaguardar su vida e integridad, esto, a la luz de los criterios internacionales que ya se han analizado en el capítulo anterior.

- Recomendación 171/2023

La recomendación 171/2023, se dirigió al Gobierno del Estado de Guerrero, así como a los Ayuntamientos Leonardo Bravo y Zitlala, de la misma Entidad Federativa; derivado del desplazamiento forzado de diversas personas de una comunidad, los cuales fueron desplazados por un grupo denominado autodefensas, esto, sin que mediara intervención alguna por el Gobierno del Estado.¹⁵⁵

En las determinaciones anteriores, la CNDH se avocó primordialmente en el estudio de las causas que motivaron el DFI, pero en esta resolución la comisión centró su estudio en las omisiones por parte de las autoridades, así como los derechos a los que no se logra tener acceso derivado de encontrarse en este contexto.

Esta recomendación logra visibilizar una grave problemática, la falta de acceso a diversos derechos básicos e indispensables como lo es el derecho de acceso a la salud, el cual es un derecho primordial, considerando el contexto generalizado de violencia que viven las personas desplazadas.

Además, también se analiza la interseccionalidad de los derechos de diversas vulnerabilidades, como lo es el desplazamiento forzado con la condición de mujer o niña, niño o adolescente; otra interseccionalidad en cuanto a vulnerabilidad que se analiza es la condición de persona perteneciente a una etnia y el DFI.

¹⁵⁴ Recomendación 096/2022, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-05/REC_2022_096.pdf.

¹⁵⁵ Recomendación 171/2023, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-10/REC_2023_171.pdf.

Si bien, las dos primeras determinaciones en este rubro, se avocan a la cuestión específica en cuanto al análisis de las causas que conllevaron el DFI, esta última logra visibilizar los retos a los que se enfrentan las personas desplazadas y la falta de acceso a servicios o derechos que por lo general son de sencilla atención.

Ahora bien, en este apartado solo se analizaron los argumentos y las violaciones a derechos humanos que estudió la CNDH, esto, derivado de la visibilización que realiza en cuanto a los temas que toca en estudio la propia comisión, empero, el resultado material de estas recomendaciones lo son los puntos de recomendación.

Dichos puntos, señalan acciones concretas para las autoridades recomendadas a fin de que en breve termino se pronuncien sobre su aceptación, o en su caso, negativa; en el segundo de los casos, se hará del conocimiento público la negativa y se solicitará la comparecencia de la autoridad ante el Senado en el caso de la CNDH, en el caso de las comisiones locales ante los Congresos locales.

No es posible conocer el estado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH, por lo que, resulta necesario mencionar que estos puntos de recomendación se emiten a efecto de que se repare el daño a las víctimas, por lo que puede tratarse de medidas de reparación, compensación, satisfacción, rehabilitación y no repetición.

Motivo por el cual, entre los puntos recomendatorios que se reiteran en cada una de las recomendaciones en análisis son las capacitaciones a los servidores públicos de las dependencias, así como el inicio del procedimiento administrativo correspondiente; aunado a ello, la CNDH recomienda estudios específicos respecto de cada uno de los temas que se analizan en las recomendaciones.

El gran trabajo que realiza la CNDH, es en cuanto a la visibilización de las violaciones a derechos humanos a las que se enfrenta la ciudadanía, no obstante, esto conlleva el estudio de los fenómenos que ya se analizaron en este apartado y que muestran la grave crisis de derechos humanos a la que se enfrentan las personas en contexto de movilidad humana.

4.3 Análisis de las recomendaciones emitidas por los organismos locales

Una vez que se han analizado las determinaciones emitidas por la CNDH, es necesario conocer las acciones que se han emprendido desde los organismos locales de protección a derechos humanos, atendiendo a que si bien, el INM, así como la COMAR, son autoridades a nivel federal, existen otras autoridades de su competencia que podría vulnerar los derechos de humanos de las personas en contexto de movilidad.

Existen violaciones a derechos humanos que se han estudiado por parte de las comisiones locales, para este punto en específico, solo analizaremos las emitidas en tres Entidades Federativas, una del norte, una del centro y finalmente una del sur; a fin de con ello, generar un muestreo acerca de los análisis que han realizado los organismos locales.

4.3.1 Caso Chihuahua – Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua

En primer término, analizaremos las recomendaciones emitidas por parte de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua (en adelante CEDH Chihuahua), misma que forma parte de una Entidad del norte del país, en la cual, teniendo la frontera de Estados Unidos, por lo que, podría considerarse que pueden existir múltiples violaciones a derechos humanos.

A pesar de ello, las determinaciones que se han emitido en el rubro sobre movilidad humana, son considerablemente pocas, tal y como analizaremos a continuación, a pesar de la gran visibilización que han tenido en medios de comunicación las posibles vulneraciones a derechos humanos relacionados con personas en contexto de movilidad humana.

- Recomendación 41/2019

Esta recomendación se emitió en contra de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, esto, en razón de que, las personas quejasas fueron víctimas del delito de tráfico de personas, por lo que fueron rescatados, siendo trasladados a un

albergue para personas en situación de movilidad humana, derivado de la comisión del delito mencionado, la Fiscalía inició la investigación correspondiente.¹⁵⁶

Derivado de la investigación la Fiscalía emitió un comunicado en el que expuso datos sensibles de las personas rescatadas, como lo son nombres, nacionalidades y edades de las víctimas, las cuales se encontraban en una situación de doble vulnerabilidad, debido a que se trata de personas en contexto de migración, además de ser víctimas de un delito.

Motivo por el cual, la Fiscalía debió atender a un protocolo más exhaustivo en cuanto a las medidas de seguridad que se implementarían para la protección y el resguardo de las víctimas, sin que esto haya acontecido, por lo que, la CEDH Chihuahua determinó que se violentó el derecho a la protección de datos personales de las víctimas.

Ahora bien, aun y cuando este asunto atiende a cuestiones relativas a personas migrantes, el fondo del asunto no se encuentra centrado en alguna de las vertientes de la movilidad humana, si analiza una violación producto de uno de los rubros de la movilidad humana que en esta investigación no se tocó, el tráfico de personas, lo que a su vez ocasiona el Desplazamiento de las mismas.

Motivo por el cual, es trascendente esta recomendación al realizar un análisis de un hecho subyacente al contexto de movilidad humana, situación que poco se visibiliza en cuanto a este fenómeno, por lo que resulta importante el análisis de esta determinación, tal y como se realizó en este apartado, aunado a que se entra de forma superficial derivado de que no atiende a cuestiones directas sobre movilidad humana.

- Recomendación 08/2022

Esta recomendación al igual que la anterior, analiza las cuestiones subyacentes relativas a las violaciones a derechos humanos, en este caso en estudio, se analiza lo referente a la falta de acceso a la salud de las personas migrantes con estancia

¹⁵⁶ Recomendación 41/2019, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua, <https://www.cedhchihuahua.org.mx/portal/Recomendaciones/2019/rec-41.pdf>.

irregular en el país, debido a que, al no contar con documentos de identidad, esto no les permite acceder a los servicios de salud.¹⁵⁷

En este asunto, se analiza la falta de atención de los servicios de salud, ya que la persona migrante señaló que se le negó el acceso a la salud, bajo el argumento de que los servicios de salud en el ámbito público solo son para los mexicanos, por lo que le exigieron su CURP.

Cabe señalar que dentro del estudio que realiza la CEDH Chihuahua, deja de lado los señalamientos respecto de las autoridades federales, como lo son las relativas a la materia migratoria y, por consiguiente, al INM, para avocarse al estudio de la falta de acceso a la salud, que es la vertiente en la que podría analizar la comisión local.

Se trata de un análisis que se adecua a las condiciones de competencia con la que cuenta la CEDH Chihuahua, por lo que, fue una forma de privilegiar el acceso a la salud, sin entrar al estudio de la condición de estancia en el país de la persona quejosa, lo cual resulta benéfico y apegado al principio pro persona.

En el caso de esta comisión, estas dos recomendaciones acerca de migración, son aquellas con las que cuenta la CEDH Chihuahua, respecto de personas en contexto de movilidad humana, por lo que se muestra el poco avance que tienen las Entidades Federativas respecto a cuestiones de movilidad humana, no obstante, se analizarán las recomendaciones de otras dos comisiones locales de derechos humanos.

4.3.2 Caso Michoacán – Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo

A pesar de que se realizó la búsqueda correspondiente en la página oficial de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo (en adelante CEDH Michoacán), respecto de las recomendaciones emitidas en favor de las personas en contexto de movilidad humana, esta, no arrojó resultados positivos, es decir, no se han emitido resoluciones en razón de personas en contexto de movilidad humana.

¹⁵⁷ Recomendación 08/2022, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua, <https://cedhchihuahua.org.mx/portal/Recomendaciones/2022/rec-08.pdf>.

Cabe aclarar que los conceptos de violación emitidos dentro de estas recomendaciones no son relativas a personas en contexto de migración, ya que se desconoce si las resoluciones se han emitido en favor de personas extranjeras, ya que la información pública con la que se cuenta, no hace referencia a una cuestión de esta naturaleza.

Aunado a ello, al tratarse de un grupo vulnerable, la CEDH Michoacán tendrá que tener información al respecto, así como análisis sobre la situación que vive en el país, tomando en consideración que se trata de una de las Entidades Federativas que cuenta con una grave crisis de DFI.

Lo que se ha visto reflejado en la creación del Comité Interinstitucional sobre DFI, a pesar de ello, la CEDH Michoacán no ha emitido determinación al respecto, aunque cabe reseñar que en los últimos 3 años han disminuido considerablemente las determinaciones que este organismo local emite, en comparación con años anteriores.

4.3.3 Caso Chiapas – Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas.

El caso de Chiapas resulta relevante, debido a que se encuentra en una de las fronteras limítrofes, por la que ingresan muchas personas provenientes de Latinoamérica, tratando de lograr llegar a Estados Unidos, por lo que es el primer contacto que estas personas tienen con las autoridades del Estado Mexicano, por este motivo resulta importante.

A pesar de la importancia con la que cuenta esta zona geográfica, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas (en adelante CEDH Chiapas), no cuenta con recomendaciones públicas, aunado a ello, derivado de la búsqueda, no se logró localizar sitio web oficial que permitiera el acceso a la Plataforma de Transparencia a efecto de solicitar la información correspondiente.

Lo que dificulta no solo la información, sino también el acceso a las personas usuarias de los servicios de la CEDH Chiapas, al no contar con un medio electrónico de fácil acceso y cercano a la ciudadanía para presentar sus inconformidades o en su caso, consultar los servicios que tiene disponibles esa comisión local.

Ahora bien, de los tres casos expuestos se desprende que solo una de las comisiones cuenta con recomendaciones en la materia, lo que evidencia la poca

atención que se centra en un tema tan sensible y que afecta con más frecuencia al Estado mexicano, sin que las autoridades emprendan acciones concretas a nivel local, tal y como ha quedado evidenciado en este apartado de recomendaciones.

4.4 Las Comisiones de Derechos Humanos frente a los retos actuales

Los mecanismos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos, como lo son las Comisiones locales y nacional de derechos humanos, se enfrentan cada vez a retos más complejos, como lo es la falta de confianza de parte de la ciudadanía, falta de conocimiento sobre el mecanismo que se ofrece, la no vinculatoriedad de sus resoluciones, la falta de colaboración de las autoridades para la investigación y cumplimiento de las recomendaciones.

Si bien ya se han mencionado algunos de los grandes retos con los que se cuenta, es necesario entrar al estudio de cada uno de ellos, a fin de conocer a profundidad las causas que motivan los escasos resultados que pueden llegar a tener los organismos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos.

4.4.1 La falta de confianza de parte de la ciudadanía

Al hacer referencia a las comisiones de derechos humanos y comentarlo con personas que desconocen el mecanismo que se ofrece, es natural recibir comentarios como “solo se dedican a defender delincuentes” y “no sirven, porque no obligan a nadie a cumplir con lo que resuelven”; este tipo de comentarios son naturaleza y guardan un contexto muy interesante.

Estas frases se han convertido en una constante para la ciudadanía, por lo que habrá que analizar cada una a fin de conocer el origen de las mismas y lograr estudiar la causa de la falta de confianza en los organismos no jurisdiccionales de parte de la ciudadanía.

La primera frase representa un pensamiento colectivo de la sociedad y tiene un trasfondo aún más profundo y que pone de manifiesto la poca credibilidad con la que cuentan los organismos no jurisdiccionales de derechos humanos, respecto a la visión que tiene la ciudadanía.

Esa misma frase analizándose con cuidado demuestra el segundo de los temas a análisis, la falta de conocimiento con el que cuenta la ciudadanía respecto

a lo que son y analizan los mecanismos de protección no jurisdiccionales a derechos humanos, como lo son las comisiones de derechos humanos.

Lo anterior se señala en razón de que, los organismos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos, acorde con las funciones con las que se encuentra dotado según lo señalado por el artículo 102, apartado B, constitucional; es la investigación de presuntas violaciones a derechos humanos, derivadas del mal actuar o la omisión de los servidores públicos, exceptuando aquellos asuntos en materia jurisdiccional o electoral.

Razón por la cual, al revisar el mal actuar o la omisión de los servidores públicos es que, en el caso de la materia penal, las comisiones de derechos humanos dan cuenta de las irregularidades del procedimiento que se sigue en contra de los imputados, o en este caso quejosos, lo que en ocasiones beneficia para el proceso penal.

Esto se da derivado de la falta de capacitación que llegan a tener los servidores públicos encargados de la seguridad pública, desde policías de proximidad, hasta agentes investigadores adscritos a las Fiscalías en las Entidades Federativas o a la FGR, lo que se evidencia a través de las recomendaciones que se emiten en su contra, derivado de su mal actuar, sin que se busque el beneficio para aquellas personas señaladas de cometer un delito.

Las comisiones de derechos humanos no solo se avocan al conocimiento de asuntos relacionados con materia penal ya que, en este rubro, solo es posible conocer previo a la vinculación a proceso, aunado a que la calificación de la detención le corresponde al Juez de Control, motivo por el cual, los organismos no se encargan de dejar en libertad a ninguna persona, solo evidencian el irregular actuar de los servidores públicos.

Por otro lado, también se encargan del análisis de asuntos diversos a los relacionados con la materia penal, siempre que se trate de un asunto administrativo, las comisiones de derechos humanos pueden intervenir, empero, al no conocer la función, la ciudadanía solo considera aquellos asuntos que se convierten en temas mediáticos.

Ahora bien, la segunda de las frases hace alusión a la poca confianza con la que cuenta la ciudadanía respecto de los trámites de queja que se siguen en las comisiones de derechos humanos, aun y cuando se trata de resoluciones no coercitivas, estas pueden ser aceptadas y atender a la buena voluntad de las autoridades a efecto de que se cumplan las mismas.

Esta desconfianza se da, derivado de la falta de impacto real y directo en asuntos o cuestiones netamente jurisdiccionales, motivo por el cual, la ciudadanía considera que los mecanismos que ofrecen las comisiones de derechos humanos no resultan funcionales, a pesar de ello, la función es distinta, en razón de que evidencia y expone las irregularidades en el servicio público.

4.4.2 La ausencia de coercitividad en las resoluciones y determinaciones

Otro de los retos a los que se enfrentan las comisiones de derechos humanos es la ausencia de coercitividad en sus resoluciones, así como en las determinaciones que emite en cuanto a las investigaciones o tramites de queja que se inician por las mismas, este resulta ser uno de los grandes retos, al no contar con un sustento jurídico a través del cual se obligue a las autoridades a coadyuvar con las investigaciones.

Existe un señalamiento en la legislación de los propios organismos de coadyuvar con las investigaciones de queja, aunque este no prevé mecanismos como la multa o el apercibimiento en caso de no atender a la solicitud de informe o en su caso, la remisión de constancias que logran acreditar alguna violación a derechos humanos.

A pesar de ello, los casos de éxito que se encuentran en las comisiones de derechos humanos, se dan derivado de la buena fe de las autoridades y su facilidad de coadyuvar con los tramites de queja, sin que se pueda coaccionar de forma alguna, toda vez que esto modificaría por completo la naturaleza del propio organismo, por lo que resulta un gran reto y área de oportunidad a efecto de generar un mecanismo eficaz para el cumplimiento de sus determinaciones.

4.4.3 Las iniciativas de reforma que afectan a los organismos no jurisdiccionales

Actualmente en México vivimos una crisis de instituciones, el sistema jurídico está cambiando y con ello, lo que hasta este momento se conocía, ejemplo claro es la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2024 y que cambia la forma de elección de los titulares al interior del Poder Judicial; es decir, Jueces, Magistrados y Ministros de la SCJN.¹⁵⁸

Este apartado no analiza dicha reforma, sino la que se ha planteado en materia de comisiones de derechos humanos, la cual surge a partir de la iniciativa presentada en el año 2023 por la Presidenta Rosario Piedra Ibarra y que retomó a través de su informe de actividades en el 2024, en dicha iniciativa destacó que debe existir una reforma en la Ley, a fin de generar una mayor protección a las víctimas.

La iniciativa plantea que se dé el cambio de denominación de CNDH a la Defensoría de los Derechos del Pueblo, con lo que ya desde un primer momento modificaría la naturaleza de los organismos públicos de derechos humanos, esto, tomando en consideración la forma en la que se consolidaron las comisiones de derechos humanos.

El hacer referencia a la Defensoría de los Derechos del Pueblo, modificaría la naturaleza ya que esta denominación atiende al modelo ibérico, mismo que ya fue analizado en el primer capítulo de esta investigación y en el cual, solo se atiende a asuntos de naturaleza administrativa, no así, a violaciones a derechos humanos, como lo hace el modelo latinoamericano.

Esta modificación de atribuciones, aunque no se plantea dentro de la reforma, refleja el poco análisis realizado por la CNDH, al presentar la iniciativa; en razón de que, el estudio histórico de la conformación de esta institución en México expone la clara diferenciación entre una defensoría y una comisión de derechos humanos, resultando el mayor de las distinciones la facultad de realizar investigaciones de posibles violaciones a derechos humanos.

¹⁵⁸ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0.

Además de ello, la propuesta de reforma también agrega que las recomendaciones deban ser vinculantes, por lo que propone un mecanismo de impugnación a las mismas, además de una forma más rigurosa de comparecencia ante el Senado, lo cual, de nueva cuenta modificaría la naturaleza con la que cuenta el organismo.

Otro de los puntos importantes a resaltar, es la inclusión de la materia electoral en los asuntos que conoce la CNDH, abriendo la puerta a considerar la intervención del organismo en cuestiones político-electorales, lo que transgrede de nueva cuenta su naturaleza, al existir recursos disponibles especializados en el tema; exceptuando solo del conocimiento de la comisión los asuntos de naturaleza jurisdiccional.

Además, también planea facultar a la CNDH para la supervisión y cumplimiento de las resoluciones internacionales, realizando la evaluación de normas prácticas y administrativas, además de la implementación de políticas públicas necesarias para el debido cumplimiento de las recomendaciones y sentencias emitidas a rango supranacional.¹⁵⁹

La anterior atribución, si bien, genera que la Defensoría se convierta en el punto rector de la política pública en materia de derechos humanos; lo que en sí mismo, podría generar un estado de indefensión del ciudadano, debido a que, el mismo órgano que implementa la política pública, es el encargado de supervisarla, en razón de este punto, es que en un primer momento se generó la autonomía de la CNDH.¹⁶⁰

A lo largo de toda la iniciativa se incluyen los puntos antes expuestos y se plantea la modificación de CNDH a Defensoría de los Derechos del Pueblo, con lo

¹⁵⁹ Artículos a reformar mediante la iniciativa que se propone, misma que reforma y adiciona el apartado b del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el título y varios artículos de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de conciliarlos con el artículo 1º de nuestra constitución y crear la Defensoría Nacional de los Derechos del Pueblo, con amplias facultades para garantizar la protección, defensa, observancia, supervisión, el ejercicio y respeto pleno de los derechos humanos en México, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/Propuesta_Creacion_DDH_Informe_Senadores.pdf.

¹⁶⁰ Sin embargo, la tendencia es centralizar los organismos autónomos como lo fue en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que se consideraba como organismo autónomo y terminó por centralizarse, aun y cuando es un instituto que supervisaba el actuar de las autoridades y ahora forma parte de esa estructura.

cual no solo se trata del cambio de denominación, sino también de las atribuciones y facultades con las que cuenta, esta reforma se plantea como en favor de las víctimas y a efecto de garantizar los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1º Constitucional.

Del análisis se desprende que, más que una reforma en favor de las víctimas, es una iniciativa que plantea generar una institución a modo, que pueda intervenir en cualquier tipo de elecciones y que imponga la perspectiva de quien se encuentre como titular a la política pública en materia de derechos humanos, respecto del Estado mexicano.

Lo que se traduce en política pública de derechos humanos que puede ser acorde con los intereses del partido político que ocupe la presidencia de la República o el Congreso de la Unión y con ello, permanecer en los cargos políticos, en razón de que, la Defensoría se puede intervenir en asuntos electorales, con sus propios criterios y con recomendaciones vinculantes.

Todo lo anterior modifica en todo sentido la naturaleza de los organismos públicos de derechos humanos, iniciando por la CNDH y de resultar procedente, las comisiones estatales podrían seguir la misma suerte; a pesar de ello, esta iniciativa no ha sido discutida, por lo que las funciones y atribuciones permanecen, así como su denominación.

Por lo cual, se considera que el hecho de no modificarse a nivel constitucional las facultades y atribuciones de la CNDH, es un paso a favor de las víctimas. Por otro lado, aun y cuando no se han modificado las atribuciones, la forma en la que se maneja la CNDH actualmente más que velar y proteger los derechos humanos parece que es seguidora de las determinaciones de las autoridades.

Ejemplo claro de lo anterior, son los comunicados más recientes emitidos por esa institución, a fin de aclarar cualquier nota periodística, no obstante, en este punto no se analizarán cada uno de ellos, solo se ejemplificará a través de la negativa a interponer una acción de inconstitucionalidad respecto de la llamada reforma judicial.¹⁶¹

¹⁶¹ PRONUNCIAMIENTO DGDDH/031/2024, La CNDH no interpondrá Acción de Inconstitucionalidad contra la Reforma Judicial porque ésta es un triunfo del pueblo y un avance en

En suma, la actuación de la CNDH, así como de las comisiones estatales más que contribuir al respeto a los derechos humanos, va en perjuicio de la sociedad, como ya se analizó, concluyendo que velan por intereses políticos, contrario a la naturaleza con la que se conformó y hasta hace unos años visibilizó las violaciones a derechos humanos.

Ahora bien, una vez que ha quedado expuesta la perspectiva que está tomando la CNDH como institución, las crisis por violaciones a derechos humanos se encuentran al alza, es decir, cada vez más el ciudadano realiza señalamientos sobre vulneraciones, la respuesta que tiene la CNDH resulta insuficiente y parcial, como ya lo vimos.

Por lo que el afrontar los retos actuales está generando que exista una falta de respuesta eficaz por parte de la CNDH, además, las comisiones estatales siguen el mismo parámetro, la iniciativa es tendiendo a la solución de conflictos reduciendo el número de recomendaciones, como es el caso Michoacano, que en el año 2024, solo se emitieron 7 recomendaciones y ninguna de ellas por una violación grave a derechos humanos, a pesar de la situación de violencia generalizada que vive la Entidad Federativa.

4.4.4 La falta de acciones en Michoacán en los casos de movilidad humana

En el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, a través del artículo 96 de su constitución, crea un organismo público autónomo que se le denominará CEDH Michoacán, que es el organismo que se encarga de la divulgación, vigilancia y protección de los derechos humanos en la Entidad Federativa.

Este organismo se encuentra regulado por la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo y del reglamento de la misma, en la cual se hace referencia a las facultades y atribuciones con las que cuenta, de ello se desprende la divulgación, a través del área del Centro de Estudios, Capacitación y Divulgación.

Además, otra de las facultades con las que se encuentra dotado este organismo es la investigación de posibles vulneraciones a derechos humanos;

materia de derechos humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-09/PRON_031_2024_0.pdf.

como ya se analizó hasta este momento no se han emitido resoluciones en materia de movilidad humana, o que atiendan a personas en situación de movilidad forzada, a pesar de ser Michoacán uno de las Entidades con mayor índice de personas en contexto de desplazamiento forzado.

Una de las acciones que realiza es la instalación de buzones en el Aeropuerto Internacional de Morelia y en la Terminal de Autobuses de la misma ciudad, las cuales cuentan con un bajo índice de recepción de inconformidades, por lo que resultan acciones que, aunque asumen la tendencia a proteger a las personas tendientes a la protección de la movilidad humana, no cuentan con un impacto efectivo en la protección a los derechos humanos.

Otra de las acciones emprendidas es la presentación de un informe especial titulado “Movilidad Humana. Abordaje de los derechos humanos de las personas con discapacidad en Iberoamérica. Una mirada local desde los Organismos Defensores de Derechos, no Jurisdiccionales”,¹⁶² en el cual se abordan distintos tópicos.

Se pone especial énfasis en la movilidad humana y en las personas con discapacidad, por lo que se analiza la interseccionalidad de ambas vulnerabilidades, es decir, se trata de un estudio específico para un sector de la población muy delimitado, porque se trata de casos que deben cumplir esta interseccionalidad para que este informe resulte aplicable.

Aunado a ello, no se centra en analizar los mecanismos y las acciones que se pueden emprender en Michoacán respecto a este tipo de casos, sino que, por el contrario, analiza desde conceptos básicos, hasta sistemas regionales de protección a derechos humanos (africano, americano y europeo), sin atender a la problemática que se encuentra presente en el Estado.

Sin que este informe presente soluciones o acciones viables a implementar en la Entidad Federativa para la protección a los derechos humanos de este sector vulnerable, máxime considerando que, presenta el análisis de dos sectores

¹⁶² Movilidad Humana. Abordaje de los derechos humanos de las personas con discapacidad en Iberoamérica. Una mirada local desde los Organismos Defensores de Derechos, no Jurisdiccionales, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, Morelia, 2024, https://cedhmichoacan.org/images/PDF/informes_especiales/Movilidad_Humana_AGOL.pdf.

vulnerables que se pueden encontrar presentes en una sola persona, lo que genera una doble vulnerabilidad.

Ahora bien, del análisis de las acciones que se encuentran publicadas en la página de ese organismo,¹⁶³ solo existen estas dos respecto de la movilidad humana, sin que se tenga algún dato o información que permita presumir que se atiende a las personas en contexto de movilidad humana, más allá de documentos académicos como el ya mencionado.

Cabe resaltar que, en la Ley para la Atención de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán, se señalan atribuciones para la CEDH Michoacán, como lo es la difusión de los derechos humanos de las personas que emigran en el país, atribución que no se cumple, ni atiende; aunado a que, esta facultad no se encuentra reflejada en la Ley que regula al organismo.

Aun y cuando como ya se ha analizado en apartados precedentes, la movilidad humana es un tema que aqueja no solo a Michoacán, sino a todo México, las vulneraciones a derechos humanos no se han visto reflejadas en las acciones emprendidas por la CEDH Michoacán, lo que se demuestra al no existir recomendaciones en la materia.

Lo cual se traduce en la falta de observancia en el respeto a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana, aunado a ello, la atención para estas personas se ve demeritada al no iniciar trámites de queja que puedan derivar en recomendaciones que impongan estándares para las autoridades de todo la Entidad Federativa.

4.5 Plan de acción para su desarrollo e implementación en casos de movilidad humana

A modo de conclusión y una vez que se han analizado desde los antecedentes históricos, el marco jurídico a nivel nacional e internacional, además de los distintos casos resueltos pasando de asuntos jurisdiccionales, a los no jurisdiccionales, todo esto, en relación con las personas en contexto de movilidad humana, es evidente

¹⁶³ Información tomada de la página oficial de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, <https://cedhmichoacan.org/>.

que se requiere un plan de acción en el que se establezca la forma en la que se implementará lo aquí estudiado.

En primer término, es necesario dar a conocer no solo los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, sino también las funciones y atribuciones con las que cuentan las comisiones de derechos humanos, esto con la finalidad de concientizar a la sociedad, en términos realistas los alcances con los que cuentan este tipo de organismos.

Lo anterior, a fin de facilitar el acceso y la debida orientación una vez que una persona acude a solicitar la atención de los organismos no jurisdiccionales, para lo cual, se expondrán pasos a seguir desde el primer contacto con la persona en contexto de movilidad humana, esto, a forma de una pequeña y concreta lista de puntos guía para la atención a personas en este contexto.

Al momento de acudir a solicitar el apoyo y la atención de las comisiones a derechos humanos, se debe llenar un formulario en el que entre otras cuestiones se le cuestione a la persona sobre si considera que se encuentra en contexto de movilidad humana, además de si es una persona que se localiza en algún otro grupo poblacional que se considera como vulnerable.

Una vez hecho lo anterior, se deberá solicitar a la persona, en qué tipo de contexto de movilidad humana se encuentra, es decir, si se trata de una persona migrante, refugiado o en situación de DFI, o el que resulte, esto a fin de conocer la situación bajo la que se encuentra en el país.

En caso de que se encuentre bajo una estancia irregular, se le deberá cuestionar acerca de si es su deseo regularizar su estancia, además de proporcionar la información necesaria respecto de los procedimientos a seguir para regularizarla, como puede ser solicitar el reconocimiento de la calidad de refugiado.

Posteriormente, interrogar acerca de si salió de su lugar de residencia, derivado de hechos violentos, de ser así, procurar el acercamiento con el personal del INM o la COMAR, a efecto de atendiendo al principio de no devolución, regularizar la estancia en el país, así como canalizar a la estancia del migrante, a fin de que se les brinde la atención correspondiente.

Posteriormente, de considerar que algunas autoridades diversas a las migratorias violaron algún derecho humano, proceder a la investigación, explicando claramente el procedimiento a seguir en términos comprensibles y de sencillo acceso a cualquier persona, considerando que si se trata de una persona extranjera desconoce el sistema jurídico mexicano.

Además, se debe conocer si la persona cuenta con documentos de identidad que le permitan el acceso mínimo a los servicios del Estado mexicano, toda vez que para cualquier trámite se requiere documentación de identificación. A continuación, se anexa una tabla acerca de las interrogantes que antes se desarrollan:

Conoce a que se hace referencia el contexto de movilidad humana	Sí____ No____
Se trata de una persona en contexto de movilidad humana	Sí____ No____
¿Qué tipo de movilidad humana es la que vive?	Migrante____ Refugiado____ Desplazado____ Otro____
En caso de estar bajo estancia irregular ¿Conoce los mecanismos bajo los cuales puede regularizar su estancia?	Sí____ No____
¿Salió de su lugar de residencia, derivado de conflictos violentos?	Sí____ No____
¿Cuenta con documentos de identidad?	Sí____ No____

Fuente: Elaboración propia.

Se realiza la propuesta anterior, derivado de la experiencia de una persona de nacionalidad venezolana, la cual dio a luz a su hijo, en México y para poder salir del país debía registrar a su hijo, sin contar con los documentos de identidad en original y con un permiso de estancia en el país, a lo que las autoridades del Registro Civil le negaron la expedición del acta de nacimiento de su hijo.

Por lo que acudió a solicitar el apoyo a una comisión local de derechos humanos, a efecto de lograr el registro correspondiente, para lo cual, la tabla anterior facilitó la determinación de su asunto, así como con las autoridades

correspondientes a efecto de lograr el registro a través de la gestión del organismo no jurisdiccional.

4.6 Conclusiones

A manera de conclusión, las comisiones de derechos humanos, aun cuando tienen un procedimiento menos riguroso que un órgano jurisdiccional, tienen grandes retos para la protección de los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, tomando en consideración la poca información al respecto existente en la cuestión no jurisdiccional.

Como quedó evidenciado a lo largo del capítulo, a pesar de existir la legislación que obliga a las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas en contexto de movilidad humana, estas no son atendidas, lo que generara vulneraciones a los mismos.

Al existir un acceso limitado a los organismos jurisdiccionales por parte de las personas en movilidad, una de las formas de exigir el respeto a sus derechos humanos, son los organismos no jurisdiccionales, estos aun y cuando se han establecido para ello, poco han avanzado en este tema.

Por un lado, la CNDH, emite recomendaciones en cuanto a autoridades migratorias, o en el caso del DFI, a las autoridades locales, no obstante, para el alto índice de personas en contexto de movilidad humana, estas resultan insuficientes, aunado a que intentan intervenir en cuestiones netamente jurisdiccionales.

Mientras que las comisiones locales poco han avanzado en el tema, como se mostró, se analizaron los casos de tres organismos y solo uno de ellos contaba con recomendaciones en materia de movilidad humana, específicamente de personas migrantes sin documentación idónea para acceder a los servicios sanitarios que el Estado mexicano provee.

Mientras que las dos restantes no cuentan con la recomendaciones en este rubro, aunado a ello, en ninguno de los casos, se puede conocer el grado de cumplimiento a las recomendaciones, lo que deja en incertidumbre sobre su cumplimiento, aun cuando la legislación prevé que de no aceptarse, se deberá hacer pública la negativa.

Con todo lo anterior, se desprende que, en materia de movilidad humana tienen aún un largo camino por recorrer, además de enfrentarse a diversos retos que ponen en peligro su función como organismo protector de derechos humanos, iniciando por la percepción ciudadana de falta de respuesta o atención, hasta llegar a las posibles reformas que podrían afectar la función.

Conclusiones

La presente investigación nos permite arribar a una serie de cuestiones que permiten comprender el papel que desempeñan los organismos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos en cuanto al respeto a los derechos de las personas en contexto de movilidad humana en México.

Primera. En la primera parte de investigación se analizaron los antecedentes históricos, con lo cual podemos arribar que la movilidad humana lejos de ser un fenómeno reciente, es una constante en la historia de la humanidad, pero en la actualidad se ha tornado con ciertas particularidades, como lo son la globalización, la violencia generalizada, así como los fenómenos naturales que generan una movilización masiva de personas.

En razón de ello, el Estado mexicano, al ser un país de origen, tránsito, destino y retorno, se enfrenta a una grave problemática, como garantizar el respeto, protección y promoción de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana, acorde con el mandato del artículo 1º Constitucional.

Además, al analizar las funciones y el origen de los organismos no jurisdiccionales de protección a derechos humanos podemos observar una respuesta en construcción a la interrogante que nos deja el párrafo anterior, en cuanto a la movilidad humana.

Segunda. Uno de los análisis más importantes es que a pesar de existir un marco jurídico muy amplio tanto a nivel nacional como internacional, su aplicación dista mucho de lo que ahí se encuentra plasmado, lo cual se evidencia a través de las resoluciones y determinaciones analizadas a lo largo de la investigación y que ponen en evidencia la falta de atención a la legislación relativa a la movilidad humana.

Tercera. A nivel internacional existen mecanismos a los que se puede recurrir por las violaciones a derechos humanos de las que se considera como víctima; estos organismos ante los cuales se puede recurrir, resultan especializados y con criterios bien sustentados, los cuales resultan aplicables a todos los Estados parte.

Existen mecanismos no jurisdiccionales que analizan las vulneraciones a derechos humanos, en el caso interamericano la CIDH, la cual cuenta con diversas

funciones que permiten agilizar las investigaciones, así como el estudio de la situación que se vive en cada país respecto de los derechos humanos.

A nivel nacional también encontramos mecanismos tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales que permiten la protección a los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana, los cuales resultan de difícil acceso al no contar con documentos de identidad, aunado a ello, la aplicación de la legislación en este ámbito resulta aún lejos de lo ideal.

Cuarta. Al existir aun una brecha entre la legislación y su aplicación, esta se pone en evidencia al analizar la falta de eficacia de las recomendaciones emitidas por los organismos no jurisdiccionales, lo que a su vez remarca la naturaleza no vinculante de los mismos.

Lo que a su vez genera uno de los grandes retos de los organismos no jurisdiccionales, la falta de confianza de la ciudadanía y para el caso específico de las personas en contexto de movilidad humana, hacia este tipo de comisiones; además considerando las iniciativas de reforma, se resalta la dependencia política que tienen estos organismos.

Además, al realizar un estudio comparativo entre diversas Entidades Federativas, dos de ellas fronterizas, mientras que la tercera del centro, se advierte que en los dos primeros casos se trata de migración, sin embargo, solo Chihuahua cuenta con recomendaciones al respecto, mientras que en Michoacán el fenómeno a combatir es el DFI, no obstante, no existen pronunciamientos al respecto, aunado a que no existe legislación aplicable tanto a nivel nacional como en la Entidad.

Un aspecto a considerar es la poca difusión de los derechos humanos entre la población en movilidad, lo que se traduce en poca presentación de quejas, pese a las recurrentes violaciones a derechos humanos de las que son objeto.

Motivo por el cual, al igual que la función con la que cuentan las comisiones de derechos humanos, esta investigación plantea visibilizar la imperiosa necesidad de fortalecer la promoción y difusión entre las personas en contexto de movilidad humana, de los mecanismos de queja, así como los servicios disponibles de las comisiones de derechos humanos, a fin de que presenten las quejas que consideren oportunas. Una limitante es la falta de vinculatoriedad de las recomendaciones.

Por lo cual, resulta necesario establecer criterios claros y transparentes sobre el seguimiento del cumplimiento a las recomendaciones, además de establecer mecanismos públicos que permitan evaluar dicho cumplimiento, a fin de no dejar en estado de indefensión a las personas que hayan presentado una queja ante estas comisiones.

A pesar de los avances que se han tenido en materia de movilidad humana, aún existe una deuda pendiente con este sector vulnerable, es decir, un protocolo de atención y actuación a las personas en contexto de movilidad humana, en el que se establezca desde el primer contacto la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la persona y si esta conoce los mecanismos ante los que puede acudir.

Uno de los aportes es evidenciar que a pesar de la poca rigurosidad con la que cuentan los organismos no jurisdiccionales en cuanto a su tramitación, estos aún no se convierten en herramientas cercanas y accesibles a la población, aún menos, si se considera a la población en movilidad, por lo que resulta de extrema importancia generar el acercamiento de personal especializado y las personas en este contexto.

Dentro de esta investigación se resalta la resistencia institucional que existe a aceptar recomendaciones a derechos humanos, no solo a nivel local o nacional, sino internacional, la única forma de vincular a las autoridades sin ser coercitivos lo es el principio de buena fe, al cual poco atienden los servidores públicos.

En suma, se destaca la importancia de la difusión de los derechos humanos entre la población migrante y desplazada, así como los mecanismos que ofrecen los organismos no jurisdiccionales, facilitando el acceso a la justicia de forma rápida y asequible, sin necesidad de formalismos con los que en su mayoría no cuentan las personas en contexto de movilidad humana.

En ese sentido, los organismos no jurisdiccionales, aun con sus limitaciones, representan una oportunidad para acercar la justicia a quienes más lo necesitan y para consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos en México, con especial énfasis en la población en contexto de movilidad humana.

Fuentes de información

Bibliográficas

- ALEJOS GRAU, Carmen José *et al*, *Las leyes de reforma y su aplicación en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2021, p. 700.
- ASTUDILLO, César, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Carbonell, Miguel *et. al.*, (coords), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2015, pp. 117-168.
- BOGUE, Donald J, “Migración interna”. *El estudio de la población*, México, Aguilar, 1968.
- BUENO SÁNCHEZ, Eramis, *Definiciones y conceptos sobre la migración*, 2000, http://catarina.udlap.mx/u_l_a/tales/documentos/lri/guzman_c_e/capitulo1.pdf.
- CARASSOU, Roberto Herrera. *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Siglo XXI, 2006, pp. 26-27.
- CARBONELL, Miguel, *Notas sobre Marbury versus Madison*, México, UNAM, 2005, p. 6.
- CARBONELL, Miguel, *Introducción al control de convencionalidad*, UNAM, México, p. 71.
- CASTAÑEDA, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, p. 15.
- CISNEROS FARIAS, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos*, México, UNAM, 2003, p. 87, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1093/16.pdf>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, s.e., s.f.

- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Aspectos básicos de los derechos humanos*, México, CNDH, 2018, p. 5.
- CONSTANTINESCO, Vlad. "En torno a la supranacionalidad." *Teoría y realidad constitucional*, 2022, no. 49, pp. 105-120, <file:///C:/Users/anapa/Downloads/Dialnet-EnTornoALaSupranacionalidad-8450036.pdf>.
- CRUZ, Luis Mendoza, Protección a población migrante en México con perspectiva de derechos humanos, 2025, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/6434>.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SILVA GARCÍA, Fernando, El “caso Radilla” y su impacto en el orden jurídico nacional, UNAM, pp. 185-235, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/11.pdf>
- FLORES, Armando Guadalupe, “La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como medios de control de la Constitución”, en Flores, Armando Guadalupe (comp.), *Derecho procesal constitucional*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, pp. 153-169.
- GALEANA, Patricia, *Juárez en la historia de México*, Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 37.
- GALVÁN BAUTISTA, Lilián, “La cláusula de apertura constitucional y su evolución en México”, *Enfoques jurídicos revista multidisciplinar del CEDEGS*, núm. 03, enero-junio de 2021, pp. 49-64.
- GARCÍA ALANÍS, Paola, La militarización del Instituto Nacional de Migración y sus implicaciones en las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2024, p. 153, https://prami.ibero.mx/wp-content/uploads/2024/04/Informe-Militarizacion-INM_2024.pdf.
- GONZÁLEZ MORALES, Felipe, *Surgimiento y desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos en un contexto de regímenes autoritarios (1960-1990)*, Revista IIDH, vol. 46, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R22021.pdf>

- GONZÁLEZ PEDROUZO, Carmen y Díaz Stratta, Miriam, “Migraciones internacionales y derecho internacional privado”, Cuadernos del CLAEH, Uruguay, segunda serie, 2018, núm. 18, pp. 83-107, <https://corteidh.or.cr/tablas/r38919.pdf>.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Apatzingán. Constitucionalización primigenia de los derechos humanos en México”, en Carbonell, Miguel et al (coords.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, México, UNAM, 2015, t. I, p. 265.
- MEDINA QUIROGA, Cecilia y NASH ROJAS, Claudio, Sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección, universidad de Chile, p. 13, <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/142609/Sistema-Interamericanode-derechos-humanos.pdf?sequence=5>.
- MELÉNDEZ, Florentín, Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado. Colección Konrad Adenaur Stiftung, décima edición, Colombia, 2019, p. 20.
- MENDIOLA, Mariana, *Modulo II: Movilidad humana*, OIM, Lima, 2012, p. 17.
- OIM ONU MIGRACIÓN, *Glosario de la OIM sobre migración*, OIM, 2019, p. 144.
- PAOLI BOLIO, Francisco, “Reflexión retrospectiva sobre la Constitución de 1824”, en Valadés, Diego, et al (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 43-47.
- SALVIOLI, Fabián, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, Instituto internacional de los derechos del hombre, Francia, 2007, <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-sistema-interamericano-de-proteccion-de-los-derechos-humanos-fabian-salvioli.pdf>.
- RAMOS QUIROZ, Francisco, “El decreto constitucional para la libertad de la América mexicana y el respeto al nuevo orden”, en Guzmán Pérez, Moisés y Sánchez Díaz, Gerardo (eds.), *La constitución de Apatzingán. Historia y legado* México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2014, p. 417.

- RUIZ GARCÍA, Aída, *Migración oaxaqueña, una aproximación a la realidad*. Oaxaca: Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño, 2002, p.13.
- SILVA ROMANO, María Emma, La supranacionalidad de los derechos humanos, Instituto Brasileño de Derechos Humanos, vol. 8, p. 173, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/21886.pdf>.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Una historia constitucional de México*, UNAM, 2019, t. I, p. 456.
- URIBE ARZATE, Enrique, “El tribunal constitucional en México”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 543.
- VARELA DOMÍNGUEZ, Guadalupe de la Paz, Caso Radilla Pacheco y reforma constitucional en materia de derechos humanos en México, consecuencias de su nuevo contexto, pp. 7-9, <https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/085guadalupe-de-la-paz-varela-dominguez.pdf>
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, “La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX”, Revista de las Cortes Generales, núm. 10, abril 1987, pp. 27-109, disponible en <https://doi.org/10.33426/rcg/1987/10/126>.
- VÁZQUEZ-GÓMEZ BISOGNO, Francisco, *El acta constitutiva y de reformas de 1847: un ejemplo del control constitucional de leyes locales en el México del siglo XIX*, Repositorio Nacional CONACYT, 2009.
- VELÁZQUEZ MORENO, Ana Laura, Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado, Comisión Nacional de los Derechos humanos, Ciudad de México, 2017, p. 76, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf>.
- VIO GROSSI, Eduardo, *La naturaleza no vinculante de las opiniones consultivas de la corte interamericana de derechos humanos*, Revista Jurídica Digital

UANDES, 2018, p. 200-214,
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7175015>.

ZAMBRANO VÁZQUEZ, Diana Pamela, “Creación del comité interinstitucional para atender el desplazamiento forzado interno en Michoacán, México”, Revista Espiga, México, núm. 46, vol. 22, pp. 178-191,
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/espiga/article/view/4989/6983>

Legislativas

Acta constitutiva de la Federación de 1824, consultable en:
<https://www.segobver.gob.mx/juridico/var/constitutiva.pdf>.

Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente de 1835, consultable en: <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1835-Bases-constitucionales-expedidas-por-el-congreso-constituyente.pdf>.

Bases Orgánicas de la República Mexicana, disponible en https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/Centralismo22_3.pdf.

Constitución de 1857, disponible en https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf.

Constitución de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz, 19 de marzo de 1812, Imprenta Nacional de Madrid, 1820, disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1079-constitucion-politica-de-la-monarquia-espanola-promulgada-en-cadiz-19-de-marzo-de-1812>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, consultable en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814, disponible en <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1836-Leyes-Constitucionales-de-la-Republica-Mexicana.pdf>.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, artículo 1°, disponible en <https://museodelasconstituciones.unam.mx/wp-content/uploads/2023/03/1836-Leyes-Constitucionales-de-la-Republica-Mexicana.pdf>.

Ley de Migración, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo, <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-PARA-LA-ATENCI%C3%93N-Y-PROTECCI%C3%93N-DE-LOS-MIGRANTES-Y-SUS-18-DE-AGOSTO-DE-2017.pdf>

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y asilo político, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>

Reglamento de la Ley de Migración, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf

Reglamento de la Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán, <http://congresomich.gob.mx/file/Reglamento-de-la-Ley-para-la-Atenci%C3%B3n-y-Protecci%C3%B3n-de-los-Migrantes.pdf>

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, consultable en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

Jurisprudenciales

Acción de inconstitucionalidad 110/2016, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo Directo en Revisión 4421/2020, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo en revisión 275/2019, *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, t. II, septiembre de 2023, p. 1682.

Amparo en revisión 437/2019, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo en revisión 529/2019, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo en revisión 388/2022, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124.

Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.

Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74 5, y Caso Habbal y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 31 de agosto de 2022. Serie C No. 463.

Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250.

Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251.

Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

Caso Vélez Llor vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Párr. 2.

Caso Wong Ho Wing vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C No. 297.

Contradicción de criterios 353/2021, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tesis: 1a./J. 119/2022 (11a.), Primera Sala, Undécima Época, Administrativa, Común, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Noviembre de 2022, Tomo II, página 1363.

Tesis: P. LXV/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 556

Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 202.

Recomendaciones

Recomendación General 013/2006, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_013.pdf

Recomendación 041/2019, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua,
<https://www.cedhchihuahua.org.mx/portal/Recomendaciones/2019/rec-41.pdf>.

Recomendación 094/2019, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/REC_2019_094.pdf

Recomendación 008/2022, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua,
<https://cedhchihuahua.org.mx/portal/Recomendaciones/2022/rec-08.pdf>

Recomendación 096/2022, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-05/REC_2022_096.pdf

Recomendación 051/2023, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-04/REC_2023_051.pdf

Recomendación 162/2023, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-09/REC_2023_162.pdf.

Recomendación 171/2023, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-10/REC_2023_171.pdf

Recomendación 185/2023, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-10/REC_2023_185.pdf

Recomendación 054/2024, Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-04/RECO_2024_054.pdf

Manuales y protocolos

MANUAL DEL SISTEMA DE CONSULTA DEL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS EXTRAVIADAS O DESAPARECIDAS, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,
https://drive.google.com/file/d/1eZLta40qVly31szWZ-My-s_HFLkxliwD/view.

MANUAL SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022, pp. 21-22.

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA, Manual del alcalde 2016, Oaxaca, Escuela Judicial, 2016,
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4720/10.pdf>.

PROTOCOLO HOMOLOGADO PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y NO LOCALIZADAS. Emitido de conformidad con el artículo 49, fracción XVI de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 2020, pp. 33-34

Instrumentos Internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Digitales

Antecedentes, Instituto Nacional de Migración,
<https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/antecedentes/>.

Artículo 19, Ley de Migración,
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>.

Comunicado de prensa DGC/363/2020 CNDH, Casas y Albergues para migrantes expresan preocupación por militarización del INM,
https://testwebqa.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-12/COM_2020_363.pdf.

Comunicado 056/23, Acuerdan INM y Consejo Ciudadano impulsar una Nueva Ley Nacional de Migración, Comunicado 056/23, INM, julio 2023,
<https://www.gob.mx/inm/prensa/acuerdan-inm-y-consejo-ciudadano-impulsar-una-nueva-ley-nacional-de-migracion?idiom=es>.

Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal, INEGI, 2017,
<https://inegi.org.mx/programas/cndhf/2023/>

Censo del INEGI 2020,
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_press_res_mich.pdf

Censo Nacional de Derechos Humanos Federal y Estatal, INEGI, 2023,
<https://inegi.org.mx/programas/cndhf/2023/>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>.

Decreto de 12 de octubre de 2017, Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/avisos/2606/SG_171117/SG_171117.html.

Decreto por el que se aprueba la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4902104&fecha=08/12/1998#gsc.tab=0.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0

Definición de movilidad, consultable en: <https://dle.rae.es/movilidad>.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, consultable en: <https://www.rae.es/dpd/ombudsman>.

DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS, consultable en: https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/o.pdf

Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, <http://oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

En 10 meses suman 33 casos de desplazamiento forzado por violencia, nota consultada el 04 de diciembre de 2023, <https://www.jornada.com.mx/2023/12/03/sociedad/027n2soc>

Establecimiento de las Procuradurías de Pobres intervención del legislador Ponciano Arriaga en el Congreso de San Luis Potosí, consultable en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5625/10.pdf>.

Estadísticas por país, Comisión Interamericana de Derechos humanos, <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>.

Glosario de términos relacionados con los tratados, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, <https://www.wipo.int/es/web/wipolex/glossary>.

Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016, https://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15008/2016_IE_DesplazadosD.pdf

Informe sobre el fenómeno de los migrantes desaparecidos – análisis de los derechos humanos, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ONU, 23 abril 2025, <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2024/call-input-report-phenomenon-missing-migrants-human-rights-analysis>.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 1º, se adiciona el último párrafo al artículo 103, adiciona un último párrafo al artículo 105; y se reforma el párrafo primero de la fracción II del artículo 107, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-10-22-1/assets/documentos/Iniciativas_Senadores_Morena_CPEUM.pdf.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, consultable en: https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200240327#D6200240327_130#D3104003001_130#D6200240327_130#D3104003001_130#D6200205252_130#D6200205259_130.

GUIMERA RAVINA, Agustín, *La casa de la contratación y el comercio ultramarino*, consultable en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/mardigitalrevistas/cuadernosihcn/01cuaderno/07casacontratacion.pdf>.

México: imperativo priorizar la búsqueda inmediata en vida de personas migrantes desaparecidas, Comité Internacional de la Cruz Roja, <https://www.icrc.org/es/document/mexico-imperativo-priorizar-la-busqueda-inmediata-en-vida-de-personas-migrantes>.

Movilidad Humana. Abordaje de los derechos humanos de las personas con discapacidad en Iberoamérica. Una mirada local desde los Organismos Defensores de Derechos, no Jurisdiccionales, Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, Morelia, 2024, https://cedhmichoacan.org/images/PDF/informes_especiales/Movilidad_Humana_AGOL.pdf.

Movilidad humana y obligaciones de protección. Hacia una perspectiva subregional, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, p. 15, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe_Movilidad_Humana.pdf

Opinión consultiva OC-18/03 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>.

Opinión consultiva OC-21/14 de agosto de 2014, solicitada por la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Corte Interamericana de Derechos Humanos, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, consultable en: <https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, consultable en: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20estimaci%C3%B3n%20m%C3%A1s%20reciente,en%20las%20%C3%BAltimas%20cinco%20d%C3%A9cadas>.

PRONUNCIAMIENTO DGDDH/031/2024, La CNDH no interpondrá Acción de Inconstitucionalidad contra la Reforma Judicial porque ésta es un triunfo del pueblo y un avance en materia de derechos humanos, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-09/PRON_031_2024_0.pdf

Situación de los derechos humanos en México, Comisión Interamericana de Derechos humanos, 2015, p. 231, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Folleto informativo sobre los derechos de las personas migrantes, 2023, p. 18, <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2024-02/Folleto-migrantes.pdf>

Ana Paula Chavaro Duarte

La protección no jurisdiccional a los derechos humanos de las personas en el contexto de movilidad humana.pdf

 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::3117:497552481

Fecha de entrega

12 sep 2025, 10:25 a.m. GMT-6

Fecha de descarga

12 sep 2025, 11:02 a.m. GMT-6

Nombre del archivo

La protección no jurisdiccional a los derechos humanos de las personas en el contexto de movili....pdf

Tamaño del archivo

1.8 MB

222 páginas

73.800 palabras

390.691 caracteres

21% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Fuentes principales

- 18%  Fuentes de Internet
- 15%  Publicaciones
- 0%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alerta de integridad para revisión



Texto oculto

239 caracteres sospechosos en N.º de página

El texto es alterado para mezclarse con el fondo blanco del documento.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

Ana Paula Chavaro Duarte

La protección no jurisdiccional a los derechos humanos de las personas en el contexto de movilidad humana.pdf

 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::3117:497552481

Fecha de entrega

12 sep 2025, 10:25 a.m. GMT-6

Fecha de descarga

12 sep 2025, 11:04 a.m. GMT-6

Nombre del archivo

La protección no jurisdiccional a los derechos humanos de las personas en el contexto de movili....pdf

Tamaño del archivo

1.8 MB

222 páginas

73.800 palabras

390.691 caracteres

10% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- Texto citado
- Texto mencionado
- Coincidencias menores (menos de 10 palabras)

Fuentes principales

- 9%  Fuentes de Internet
- 7%  Publicaciones
- 0%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alerta de integridad para revisión

-  **Texto oculto**
239 caracteres sospechosos en N.º de página
El texto es alterado para mezclarse con el fondo blanco del documento.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

Datos del manuscrito que se presenta a revisión

Programa educativo	Maestría en Derecho con opciones en Humanidades, Ciencia Política, Derecho Administrativo y Derecho Procesal Constitucional.	
Título del trabajo	"La protección no jurisdiccional a los derechos humanos de las personas en el contexto de movilidad humana".	
	Nombre	Correo electrónico
Autor/es	Licenciada Ana Paula Chavaro Duarte	1353442x@umich.mx
Director	Doctora Diana Pamela Zambrano Vázquez	diana.zambrano@umich.mx
Codirector		
Coordinador del programa	Doctor Héctor Chávez Gutiérrez	hector.chavez@umich.mx

Uso de Inteligencia Artificial

Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Asistencia en la redacción	No	

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Traducción al español	No	
Traducción a otra lengua	No	
Revisión y corrección de estilo	No	
Análisis de datos	No	
Búsqueda y organización de información	No	
Formateo de las referencias bibliográficas	No	
Generación de contenido multimedia	No	
Otro		

Datos del solicitante	
Nombre y firma	Ana Paula Chavaro Duarte
Lugar y fecha	Morelia, Michoacán a 12 de septiembre de 2025