

Impactos CIDH

COMPENDIO DE
ARTÍCULOS ACADÉMICOS



OEA | Más derechos
para más gente



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Margarette May Macaulay
Esmeralda Arosemena de Troitiño
Roberta Clarke
Joel Hernández García
Julissa Mantilla Falcón
Edgar Stuardo Ralón Orellana
Carlos Bernal Pulido

Secretaria Ejecutiva

Tania Reneaum Panszi

Jefa de Gabinete

Patricia Colchero

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos

María Claudia Pulido

Secretario Ejecutivo Adjunto para el Sistema de Casos y Peticiones

Jorge Meza Flores

Relatora Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales Soledad García Muñoz

Relator Especial para la Libertad de Expresión

Pedro Vaca Villarreal

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Impactos CIDH: Compendio de artículos académicos: aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 17 de abril 2023 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L)

ISBN 978-0-8270-7685-3

Human rights. 2. Women--Violence against--America. 3. Indigenous peoples--Legal status, laws, etc.--Brazil. 4. Prisoners--Civil rights--Brazil. 5. Human rights workers--Mexico. 6. Emigration and immigration law--Mexico. I. Title. II. Series. OEA/Ser.L/V/II.doc.93/23

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
---------------------------	----------

FUNDAMENTACIÓN DEL COMPENDIO – IMPACTOS DE LA CIDH.....	7
--	----------

LOS ACUERDOS DE CUMPLIMIENTO EN LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.....	11
--	-----------

Resumen.....	11
1. Introducción.....	11
2. Los acuerdos de cumplimiento y su encuadre en el sistema de peticiones individuales.....	12
3. Los acuerdos de cumplimiento	15
3.1 Los acuerdos de cumplimiento y las soluciones amistosas	20
3.2 Los acuerdos de cumplimiento y los informes de fondo.....	21
4. Evaluación de la efectividad de los acuerdos de cumplimiento.....	21
4.1 Análisis de duración.....	23
4.2 Otros factores que afectan el cumplimiento.....	24
5. Conclusiones	25

ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA E OS IMPACTOS DA ATUAÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE A SITUAÇÃO DE PRESOS CAUTELARES HIPOSSUFICIENTES NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA COVID-19.....	29
--	-----------

Resumo	29
Introdução.....	30
1. Emprego do direito estrangeiro e transnacional pelas Cortes nacionais.....	32
2. Atuação da CIDH no contexto da Covid-19 e a Resolução 1/2020.....	37
3. O problema dos presos cautelares hipossuficientes no Brasil e a decisão do Superior Tribunal de Justiça.....	40
Conclusões	45
Referências	47

BREVE ANÁLISE DO IMPACTO DA CIDH EM CASOS RELACIONADOS AOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS OU ORIGINARIOS NO BRASIL.....	49
--	-----------

1. Introdução.....	49
2. Breve Apresentação Dos Casos.....	50

2.1 Caso Povo Yanomami	51
2.2 Caso Ovelário Tames.....	51
2.3 Caso Comunidade Indígena de Ananás e outros.....	53
2.4 Caso Povo Indígena Xucuru e seus membros	53
2.5 Caso Raposa Serra do Sol	56
3. Impacto Das Decisões Da Cidh	57
3.1 Impacto no Executivo (políticas públicas).....	57
3.2 Impacto no Legislativo.....	58
3.3 Impacto no Judiciário (menções pelos tribunais em especial STF e STJ).....	59
3.4 Impacto nos movimentos sociais e na mídia.....	60
4. Considerações Finais.....	62
Referências.....	64

EL IMPACTO QUE LAS VÍCTIMAS BUSCAN: UN ESTUDIO SOBRE LAS AUDIENCIAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011-2021)..... 67

Introducción	67
Revisión de literatura.....	68
El rol de las audiencias en la construcción de verdad y justicia.....	68
Las audiencias como un vértice de impacto más allá del cumplimiento.....	69
Teoría y metodología.....	71
Resultados: las audiencias como espacios de construcción de verdad, incidencia y justicia.....	73
Las audiencias como un espacio de construcción de verdad.....	74
Las audiencias como un espacio para visibilizar patrones sistemáticos de violaciones a derechos humanos.....	77
Las audiencias como un espacio para pedir justicia para todas las víctimas en casos dentro de un mismo patrón de violaciones a derechos humanos.....	79
Conclusión.....	80

O IMPACTO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: EVOLUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E ANÁLISE CRÍTICA DOS IMPACTOS DECORRENTES DE CASOS SUBMETIDOS À CORTE INTERAMERICANA..... 83

Resumo.....	83
Introdução.....	83
1. Evolução da consolidação da temática dos Direitos Humanos no Brasil.....	85
2. Impactos decorrentes da submissão dos casos brasileiros à Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	87
2.1 Análise pormenorizada de casos envolvendo o Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.....	88
Conclusões.....	97
Referências Bibliográficas.....	99

LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA INTERAMERICANA..... 101

Introducción.....	101
1. Estructura y ámbito de competencia del poder judicial en México.....	102
2. Innovación jurisprudencial y protección de los derechos de las personas migrantes desde los tribunales.....	104
A. Sentencia de fecha 10 de febrero de 2021, dictada en el Juicio de Amparo 98/2020 por el Juzgado sexto de distrito en el estado de Oaxaca.....	104
B. Sentencia de 29 de abril de 2021, dictada en el Juicio de Amparo 828/2020-I por el Juzgado octavo de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México.....	106
C. Sentencia de 12 de agosto de 2021, dictada en el Juicio de Amparo 570/2020 por el Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Chihuahua.....	108
D. Sentencia de 19 de diciembre de 2020, dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2020 por el Tribunal Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza.....	111
E. Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional.....	113
Consideraciones finales.....	115
Fuentes de consulta.....	117

OS IMPACTOS DO CASO MARIA DA PENHA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: AVANÇOS E DESAFIOS NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER..... 119

Resumo.....	119
Introdução.....	120
1. O Caso Maria Da Penha (Relatório N° 54/01 da CIDH).....	121
1.1 Os fatos que caracterizaram a violência sofrida por Maria da Penha.....	121
1.2 O Relatório N° 54/01 da CIDH.....	123
2. Os Impactos do caso Maria Da Penha em âmbito Legislativo: Da criação da Lei Maria da Penha às alterações no Código Penal.....	125
2.1 Lei Maria da Penha: uma reforma estrutural e uma reparação simbólica.....	126
2.2 Alterações ao Código Penal: análise das Leis n° 11.106/05, 12.015/09 e 13.104/15.....	127
3. Os Impactos do caso Maria Da Penha em âmbito judicial: A inconstitucionalidade da tese da legítima defesa da honra.....	129
4. Os Impactos do caso Maria Da Penha em âmbito executivo: Um breve panorama dos avanços implementados.....	130
Conclusão.....	133
Referências Bibliográficas.....	134

PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN CHIHUAHUA: IMPACTO DE LOS ESTANDARES INTERAMERICANOS PARA SU RECONCIMIENTO Y PROTECCIÓN..... 137

Sumario.....	137
I. Introducción.....	137
II. Las Personas Defensoras de Derechos Humanos.....	138
III. La Importancias de las Personas Defensoras.....	140
IV. Situación de las Personas Defensoras en el Sistema Interamericano.....	140
V. Situación de las Personas Defensoras en México.....	144
VI. La obligación de garantizar el reconocimiento y protección de las Personas Defensoras....	146
VII. Impacto de los estándares interamericanos para el reconocimiento y protección de las Personas Defensoras: el desarrollo del plan de contingencia de alerta temprana.....	149
A. Impacto Normativo.....	150
B. Impacto Preventivo.....	151
C. Impacto Estructural.....	153
VIII. Conclusiones y propuestas.....	154
Fuentes de Consulta.....	156

WHEN THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS MAKES THE NEWS: A DATABASE OF COVERAGE BY LATIN AMERICAN NEWSPAPERS.. 159

1. Introduction.....	159
2. Why should we care about the news coverage of the Inter-American Commission on Human Rights?.....	160
3. The Inter-American Commission on Human Rights in the news.....	161
4. The activities of the Inter-American Commission on Human Rights.....	166
1.1 Protecting human rights: the individual petition system.....	167
1.2 Promoting human rights: the publication of press releases.....	169
5. Modeling news coverage of the IACmHR's activities.....	172
6. Conclusion.....	174
References.....	176
Annex.....	177
1.3 The Inter-American Commission on Human Rights in the news.....	177
1.4 Promoting human rights: the publication of press releases.....	178

LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA INTERAMERICANA

Luisa Gabriela Morales-Vega, Doctora en Derecho

Introducción

Los derechos humanos de las personas migrantes han sido materia de una amplia gama de instrumentos y cuerpos normativos en la región. La gran movilidad internacional de personas en el país obedece, por un lado, a las dinámicas globales propias de nuestra era y por el otro a la vigencia de la realidad que inspiró el amplio enfoque de protección impreso en la Declaración de Cartagena de 1984, exacerbando la necesidad de protección de quienes migran de forma irregular.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Migración¹ en 2021 se tuvo registro de más de 25 millones de eventos de entrada al territorio nacional, dando cuenta del restablecimiento del intenso tráfico internacional de personas que entre los años 2017 a 2019 se constituía por un promedio de 40 millones de eventos de entrada al año y que en virtud de la pandemia por coronavirus descendió hasta 16 millones en 2020².

Actualmente resulta ocioso argumentar a favor de concebir a México como un país de origen, destino, tránsito y retorno de importantes flujos migratorios, pero es importante resaltar que tales flujos dinamizan la actividad de los tres poderes a nivel tanto federal como local.

En específico, el poder judicial de la federación y de algunas entidades federativas han incorporado a su jurisprudencia estándares normativos y criterios derivados de diversos instrumentos emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que le han permitido ampliar la protección de los derechos de las personas migrantes en México.

Esta evolución denota la influencia que el sistema interamericano de protección de derechos humanos ejerce sobre las jurisdicciones nacionales; por ello, el objetivo de este artículo es evidenciar que los estándares y principios desarrollados por la CIDH a través de los diferentes informes y resoluciones emitidos durante las últimas décadas, han alentado dentro del Poder Judicial del Estado mexicano un desarrollo hermenéutico sin precedentes a favor de los derechos de las personas migrantes.

A fin de cumplir con el objetivo, en un primer término se esboza la estructura, competencia y funciones del poder judicial mexicano a fin de sopesar la relevancia y conocer el alcance de las resoluciones que emite; más adelante se analizan las sentencias que reflejan la innovación observada y se relacionarán con las figuras, estándares y criterios interamericanos que las inspiraron; por último, se comparten algunas reflexiones en prospectiva sobre la posible trayectoria que esta influencia pueda desarrollar en el futuro.

¹ Unidad de Política Migratoria, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, Secretaría de Gobernación, disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

² Idem

Dada la naturaleza del análisis propuesto, se parte de un diseño metodológico fundamentalmente deductivo a partir del análisis de fuentes documentales de carácter normativo; temporalmente el escrito se constriñe al periodo entre 2011 y 2021 tomando en cuenta que en 2011 la Constitución Política de los Estados Unidos fue reformada en materia de derechos humanos y se expidieron tanto la Ley de Migración como la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político vigentes.

SUMARIO: 1.- Estructura y ámbito de competencia del poder judicial en México; 2. Innovación jurisprudencial y protección de los derechos de las personas migrantes desde los tribunales; 3. Reflexiones finales; 4. Fuentes de consulta.

1. Estructura y ámbito de competencia del poder judicial en México

La profunda relevancia y dinamismo del fenómeno de la movilidad humana en la región, ha obligado a las instituciones a transformarse, ampliar sus mandatos y poner en marcha proyectos, programas y presupuestos con el ánimo de impulsar la eficacia de las normas de derechos humanos vigentes.

En México, observamos procesos de transformación en la protección de estos derechos, a través de las interpretaciones que el poder judicial (en adelante PJ) ha estado realizando de las normas -que como se sabe, conforman en el caso de México el parámetro de regularidad constitucional³- y de las necesidades de protección de derechos de las personas migrantes, derivado del contexto y de las condiciones estructurales que generan y mantienen la movilidad en la región.

La preeminencia en la región de la movilidad de personas desde, hacia y dentro de México ha sido objeto de sendos informes temáticos emitidos por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Migrantes (en adelante la Relatoría) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión) mismos que junto a observaciones, resoluciones y pronunciamientos han ejercido una influencia cada vez mayor sobre los tribunales mexicanos pues las juzgadoras y juzgadores nacionales han encontrado en dichos documentos formas innovadoras de protección de derechos así como herramientas para precisar su contenido y alcance.

Ahora bien, debido a la naturaleza federal del Estado mexicano, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se ejercen a nivel federal, estatal y municipal; así, en el caso del PJ coexiste en nuestro país el poder judicial de la federación con el poder judicial de cada entidad federativa; las atribuciones de uno y otros están previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) y en las respectivas constituciones locales o estatales.

3 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Extracto de la Contradicción de Tesis 293/2011, Dirección General de Derechos Humanos, México. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20CT293-2011%20DGDH.pdf> Según la interpretación sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación “es posible concluir que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan entre sí en términos jerárquicos pues, una vez que un tratado es incorporado al orden jurídico, las normas de derechos humanos que aquel contenga se integran al catálogo de derechos que funciona como parámetro de control de regularidad constitucional y, por tanto, forman parte del conjunto normativo que goza de supremacía constitucional.”

El artículo 94 de la CPEUM establece que el ejercicio del PJ de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, Plenos Regionales, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación y Juzgados de Distrito cuya competencia, funcionamiento y responsabilidades en que incurran las y los servidores públicos adscritos a ellos se regirán por lo que dispongan las leyes y los acuerdos generales correspondientes conforme a las normas constitucionales relativas.

Estos tribunales federales resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la propia Constitución y los tratados internacionales de los que hace parte el país (artículo 103).

El procedimiento para desahogar estas controversias es el Juicio de Amparo, juicio de centenaria trayectoria en México que constituye el mecanismo jurisdiccional primordial de defensa de derechos humanos en México; las primeras tres sentencias que se analizan en el siguiente apartado resolvieron este tipo de controversias.

En el orden subnacional, el artículo 116 de la CPEUM prevé que el poder público se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial cuya organización deberá ajustarse a lo que la propia constitución de cada estado disponga siempre que se sujete a las normas que este numeral dispone. Concretamente la fracción III del referido artículo 116 establece provisiones para asegurar la independencia de las juzgadoras y juzgadores estatales; los requisitos mínimos que deben cumplir para poder ser designados como tales y la referencia a una remuneración adecuada e irrenunciable por su labor.

La cuarta sentencia que se analizará fue pronunciada por el Tribunal Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, estado parte de la Federación (artículo 43 CPEUM) cuya competencia se prevé en el artículo 7º.Y de la constitución política de dicho estado, artículo que literalmente le otorga la facultad de emitir decisiones obligatorias acerca de la interpretación de esa misma constitución, de las cartas de derechos y de sus protocolos adicionales.

En esta entidad federativa se concibe a la Justicia Constitucional Local como un medio de control para mantener la eficacia y actualización democrática de su norma fundante, bajo el principio de supremacía constitucional (artículo 158 de la constitución local). Adicionalmente, el párrafo tercero del artículo 158 que se comenta, establece que “Cuando la Autoridad Jurisdiccional considere en su resolución que una norma, es contraria a esta Constitución, con base en lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto.” Esta cláusula se refiere al ejercicio del control de convencionalidad al que toda autoridad judicial en el país se encuentra obligada.

Una vez precisados los distintos niveles en que el PJ se ejerce en México, en el siguiente punto presentamos cuatro sentencias emitidas recientemente que sin ser las únicas, sí representan desde mi

punto de vista, el influjo que la Comisión como órgano promotor de derechos humanos en la región ha tenido y también cómo a través de ello se ha mejorado la protección de los derechos de las personas migrantes y más importante aún, se han comprendido y explicado las condiciones tan adversas que definen a la movilidad humana actualmente en México.

Sin soslayar los esfuerzos que desde los poderes ejecutivo y legislativo se han emprendido en el tema que nos ocupa, en esta ocasión nos abocamos al PJ pues es la rama del Estado que en todos los ámbitos ha emprendido con mayor ahínco la materialización de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y que al mandato del control de convencionalidad posee amplias facultades para dotar de efecto útil sus normas; adicionalmente, las propias decisiones analizadas son útiles para identificar áreas de oportunidad que los otros dos poderes podrían aprovechar en beneficio de las personas migrantes.

2. Innovación jurisprudencial y protección de los derechos de las personas migrantes desde los tribunales

En este apartado se hace referencia a cuatro sentencias que han incorporado criterios derivados del quehacer de la Comisión y que han servido de base para ampliar la protección de las personas migrantes en México.

A. Sentencia de fecha 10 de febrero de 2021, dictada en el Juicio de Amparo 98/2020 por el Juzgado sexto de distrito en el estado de Oaxaca.

Este juicio de amparo fue promovido por varias personas en contra de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; el Secretario de Gobernación; la titular de la oficina de representación del Instituto Nacional de Migración (en adelante INM) en Oaxaca; el sub representante local del INM con sede en Bahías de Huatulco, Oaxaca; el director general de control y verificación migratoria del INM; el titular de la oficina representativa en Veracruz de la Coordinación General de la comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en adelante COMAR) con sede en Acayucan, Veracruz.

Los agravios de que se dolieron las quejas consistieron esencialmente en haber sido objeto de detención por más de las 36 horas legalmente establecidas; la omisión de otorgarles la condición de visitante por razones humanitarias; la incomunicación durante la detención; la comisión de establecer medidas alternativas a la detención migratoria y la omisión de dar trámite a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

El aspecto de mayor relevancia para este trabajo radica en el estudio que el juez de amparo realizó sobre el fundamento de la detención migratoria que resintieron las quejas. Dicho estudio desembocó en la declaratoria de inconstitucionalidad de la fracción V del artículo 111 de la Ley de Migración, alestimar que esta disposición permite que las personas migrantes que interpongan un recurso administrativo o judicial a través del cual reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria, puedan estar privadas

de su libertad de forma indefinida y por ende, constituye un obstáculo para el respeto a su derecho de acceso a la justicia previsto por el artículo 17 constitucional.

Expresamente, el juzgador federal aseveró que la referida fracción V constituye una restricción indirecta a la tutela judicial efectiva al constituir una medida “inhibidora”, “disuasiva” u “obstaculizadora”, que en el derecho comparado y la doctrina se conoce como chilling effect. La sentencia va más allá enunciando que incluso esta disposición podría interpretarse en el sentido de que la detención es un requisito, una medida necesaria para la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio.

Tal comprensión de la disposición legal, contradice los estándares internacionales derivados del informe No. 51/01 de la Comisión fechado en 4 de abril de 2001, respecto del caso Rafael Ferrer-Mazorra y los Estados

Unidos de América⁴ de donde puntualmente la sentencia retoma la excepcionalidad de la detención migratoria, la cual debe partir de una presunción de libertad y no de una presunción de detención, en donde la detención sea la excepción y se justifique sólo cuando sea legal y no arbitraria. Adicionalmente, de la forma en como está redactada la fracción V del artículo 111 que se comenta, se presume la inexistencia de mecanismos adecuados para revisar la legalidad de las detenciones, pues ésta es requisito para obtener un probable resultado favorable buscado por las personas detenidas.

Encima, la Ley de Migración en los diversos artículos 68 y 69 prevé que el alojamiento o aseguramiento de una persona migrante debe ser una medida excepcional, debe ser asistencial para protección y apoyo a la persona migrante, así como para evitar que se sustraigan de sus procedimientos administrativos migratorios, de ahí que si la medida se prolonga indefinidamente, es dable catalogarla como una restricción ilegal de la libertad personal, que para efectos de la medida cautelar provoca perjuicios irreparables a la persona.

Pareciera ya innecesario abundar en lo perjudicial que resulta la práctica de la detención migratoria de forma sistemática; no obstante en México, esta práctica persiste a pesar de en la sentencia se afirma que la Corte Interamericana de Derechos Humanos “se ha pronunciado sobre la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas migrantes como sujetos de derechos humanos respecto a las personas no-migrantes, debido entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbre y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o situación irregular en la Opinión Consultiva 18/03”.

El hecho de que al amparo de los criterios interamericanos un juez haya demostrado la inconstitucionalidad e inconvencionalidad que representa obligar a las personas a permanecer encarceladas en tanto se resuelven sus procedimientos migratorios evidencia las profundas contradicciones de la política migratoria actual.

4 CIDH, Informe No. 51/01, Caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra y otros, Estados Unidos de América, 4 de abril de 2001. Disponible en https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/capituloiii/fondo/EEUU9903.htm#_ftnref2

B. Sentencia de 29 de abril de 2021, dictada en el Juicio de Amparo 828/2020-I por el Juzgado octavo de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México

En este asunto fue la Unidad de Litigio Estratégico en Derechos Humanos (en adelante ULE) del Instituto Federal de la Defensoría Pública (en adelante IFDP), quien acude a este juicio de amparo en representación de las niñas y niños que han nacido en territorio nacional y que son hijas e hijos de migrantes que aquí radican.

Este medio de control constitucional fue promovido en contra de la omisión en que incurrió el Congreso de la Unión al no expedir la ley general que homologue y regule el funcionamiento de los registros civiles conforme a lo ordenado en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 5 de febrero de 2017⁵.

Para acreditar el interés legítimo que asistió a las actoras, el juzgado de distrito analizó la naturaleza y función del IFDP, específicamente de la ULE, cuyo objetivo es “detectar los casos relevantes o litigios estratégicos que ameriten su atracción para ser directamente representados por esta unidad. Dichos litigios podrán consistir en la denuncia de contradicciones de tesis, amparos directos en revisión y los demás que sean necesarios para obtener un criterio relevante o un pronunciamiento sobre constitucionalidad de la SCJN” de acuerdo con las Bases Generales de Organización y funcionamiento del IFDP aprobadas por la Junta Directiva del Instituto en sesión ordinaria de 30 de octubre de 2019⁶.

Del mismo modo, dio cuenta de que las hijas e hijos de personas migrantes que se encuentran en territorio nacional constituyen un grupo vulnerable que debe ser protegido y representado: El Estado mexicano se encuentra obligado a llevar a cabo las acciones necesarias de protección especial, con el fin de garantizar principalmente, la efectividad de los derechos de los menores, como son el derecho a la identidad y el derecho al registro inmediato después de su nacimiento.

A través de una interpretación conjunta del Caso Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, el caso Bulacio Vs. Argentina y la Opinión Consultiva OC-17/02 sobre las Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, arribó a la conclusión de que los casos en que las víctimas son niños y niñas resultan de especial gravedad; el juez invoca también la marginación jurídica derivada de un sub registro de personas que carecen de documentos oficiales con datos fidedignos y que dificulta al Estado la protección de manera eficiente y certera del derecho a la identidad de la población; dicha marginación jurídica deriva de la heterogeneidad de la regulación de registros civiles en las entidades federativas.

5 DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles, Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 2017, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017

6 ACUERDO publicado el 11 de diciembre de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581612&fecha=11/12/2019 el contenido puede revisarse en el siguiente vínculo según el segundo punto del acuerdo publicado http://www.dof.gob.mx/2019/CJF/Bases_Generales_IFDP.pdf

En específico, la heterogeneidad en el requisito de documentos para registrar los nacimientos de los niños nacidos en territorio nacional, por ejemplo, el requisito de que los documentos estén debidamente apostillados, algunas veces sin fundamento legal, sobre todo porque este requisito documental, actualiza una dificultad y a veces una imposibilidad en la adquisición de dichas actas.

Por ello, es que el juzgado resolvió que con base en que los menores de edad conforman un grupo vulnerable, principalmente si se trata de menores migrantes, deben de tener una atención y protección reforzada por parte del estado, y el Estado incluye al IFDP.

Apoya dicha conclusión en la afirmación de que es un “hecho notorio de fácil apreciación... que las familias conformadas por personas migrantes sufren diversas carencias en nuestro país, ente las que se encuentra la discriminación y la falta de atención y asesoramiento para su desarrollo en sociedad, lo que incluye el registro de su nacimiento”

De manera contundente y sentando un importante precedente, el juzgador federal determinó que la ULE cuenta con el interés necesario para acudir a la instancia constitucional que se resuelve a defender los derechos de la niñez migrante, pues reconoce que únicamente de esta manera se puede garantizar su acceso a la impartición de justicia y en consecuencia, su mejor desarrollo dentro de la sociedad mexicana.

Esta decisión judicial representa un importante aporte a la protección del derecho de estas personas pues la propia Comisión ha manifestado que el “reconocimiento de los derechos... al registro civil para los migrantes y sus familiares independientemente de su estatus migratorio” representa un gran avance; no obstante, también ha recibido desde hace varios años información respecto de casos en los que se ha negado el registro de nacimiento a los hijos de migrantes en situación irregular nacidos en México e incluso de que en algunos casos las personas migrantes omiten solicitar el registro de sus hijos por temor a ser detenidos y posteriormente deportados⁷.

Se observa que el Senado de la República, como parte del Congreso de la Unión a quien se atribuye la omisión legislativa que da origen a este procedimiento, se opuso al reconocimiento del interés del instituto defensor para promoverlo, intentando acogerse a la noción de interés jurídico que derivaría de haber acreditado fehacientemente una afectación directa recibida por una persona de la cual el multicitado instituto fuere representante.

De ahí, que la importancia de esta sentencia radica en trascender las nociones acotadas de interés jurídico, valiéndose para ello de los pronunciamientos interamericanos y con ello ampliar la posibilidad de defensa de las personas migrantes afectadas, en este caso hacer asequible el derecho a la identidad y a la certeza jurídica mediante un registro de nacimiento oportuno. Algo similar quedó establecido en la sentencia que a continuación se comenta.

7 CIDH, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, 2013.

C. Sentencia de 12 de agosto de 2021, dictada en el Juicio de Amparo 570/2020 por el Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Chihuahua

Este juicio de amparo fue promovido por tres asociaciones civiles a quienes el Juez Federal reconoció poseer un interés legítimo para reclamar de diversas autoridades federales y locales la omisión de incluir en sus programas emergentes para afrontar la pandemia provocada por el coronavirus a la población extranjera presente de manera irregular en el territorio nacional; este elenco de autoridades en un primer término se conformó por 1) el Consejo de Salubridad General de México; las personas titulares 2) de la Secretaría de Salud de la Administración Pública Federal; 3) de la Secretaría de Salud del estado de Baja California; 4) de la Secretaría de Relaciones Exteriores; 5) del Instituto Nacional de Migración; 6) de la Secretaría de Gobernación; 7) de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación; 8) de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; y 9) de la Presidencia Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. A este conjunto de autoridades se reclamaron diversas acciones y omisiones desplegadas por ellas cuyo denominador común podría identificarse con la exclusión de personas en movilidad, es decir personas migrantes, personas sujetas a protección internacional expulsadas desde los Estados Unidos de América⁸, personas transmigrantes o en tránsito o cualquiera otra situación en que se encuentren las personas migrantes, de las disposiciones que adoptaron para hacer frente a la emergencia sanitaria de la pandemia del COVID-19 y con ello atentar contra el derecho fundamental a la salud de la que son titulares, de acuerdo con el orden constitucional mexicano.

Más adelante a través de la ampliación de la demanda de amparo, se incluyeron como autoridades responsables a las personas titulares de 1) la Procuraduría de Protección Auxiliar de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua; 2) la Subprocuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Distrito Bravos, del Estado de Chihuahua; 3) la Jefatura de Departamento del Centro Integral de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes, adscritos a la Subprocuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Distrito Bravos, del Estado de Chihuahua; 4) la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; 5) la Dirección General de Representación Jurídica y Restitución de Derechos de Niñas Niños y Adolescentes; 6) Instituto Nacional de Migración; 7) la Secretaría de Relaciones Exteriores; y, 8) la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación.

A este conjunto de autoridades se les achacó esencialmente la omisión de brindar medidas y acciones necesarias para la debida protección especial y las garantías a los derechos a un debido proceso, al interés superior de la niñez y de la reunificación familiar a favor de la niñez, específicamente la omisión de determinar el proceso y la creación del protocolo para la reunificación familiar de Niños, Niñas y Adolescentes migrantes.

⁸ Se refiere a las personas que retornan a México producto de la deportación; a la expulsión de personas que los Estados Unidos de América ordenaba al amparo del título 42 del US Code al considerárselas una amenaza a la salud pública y a las personas que eran obligadas a permanecer en territorio mexicano bajo la vigencia del programa Remain in Mexico avaladas por los Protocolos de Protección al Migrante que fueron creados para regresar a algunos migrantes a México, en tanto esperan sus audiencias migratorias después de haber sido detenidos.

A partir de tales señalamientos, el juez de Amparo analizó el objeto social de las organizaciones que se apersonaron como actoras en el juicio; hizo énfasis en el cúmulo de actividades que cada una de ellas ha llevado a cabo a favor de los derechos de las personas migrantes y más adelante emprende el análisis de los decretos y programas que en un primer término fueron señalados de inconstitucionales por las actoras, llegando a la conclusión de que resulta imposible encontrar en ellos un señalamiento expreso de las provisiones adoptadas referidas a la población en movilidad o a la aplicación de las mismas a este grupo poblacional; del mismo modo la sentencia reparó en el hecho de que la Secretaría de Salud Federal alegó haber emitido 18 documentos en los cuales se contenían diversas estrategias para hacer frente a la pandemia y únicamente en 3 de ellos se encuentran medidas dirigidas a la población migrante.

En este punto, la sentencia hace referencia a que la omisión en que incurren las autoridades contraviene el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos vertido en el caso Ximenes López contra Brasil, de garantizar acciones especiales y concretas en beneficio de la población en estado de vulnerabilidad, como lo es la población migrante.

Respecto de las autoridades y actos señalados en el escrito de ampliación a la demanda, el juzgado de distrito consideró que los agravios de que se duelen las quejas se pueden aglutinar en otra omisión común, consistente en emitir protocolos de reunificación dirigidos a la niñez migrante, independientemente de su nacionalidad, y que dicha omisión genera dilaciones que actualizan de diversas formas la violación a los derechos de la niñez que se encuentra en búsqueda de la reunirse con su familia.

Ahora bien, el juzgador de amparo tuvo por acreditado el interés legítimo de las accionantes al haber constatado la vocación de defensa de protección de los derechos de la población migrante, tomando en cuenta su propio objeto social y la situación de especial vulnerabilidad de la población migrante, exacerbada por la emergencia sanitaria.

Esto es, el juez validó la actividad de las organizaciones civiles como actos de interlocución con la autoridad estatal y como actos de representación de este grupo de personas sumidos en un contexto de profunda vulnerabilidad y con ello amplió la capacidad de reclamar la protección, promoción, respeto y defensa de derechos fundamentales de las personas migrantes.

La relevancia que el fallo reviste para este trabajo, se centra en el hecho de que un factor determinante en la convicción del tribunal, consistió en la participación activa que las actoras han tenido en la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, teniendo como guía los criterios y estándares emitidos por la Comisión; resultando especialmente importante el hallazgo que el juez obtuvo al inspeccionar las páginas electrónicas de las accionantes y encontrar su especial interés y estrecha colaboración durante la visita a México del Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión que quedaron plasmadas en las Observaciones preliminares de dicha relatoría del 2 de agosto de 2011 y en el informe sobre la situación general de los derechos de las personas migrantes y sus familias de julio de 2011.

En otras palabras, en este caso la influencia de la Comisión se ejerció a través de la legitimación que otorga al trabajo de las accionantes. El juez llegó a la convicción de que las asociaciones civiles están realmente comprometidas con la población migrante y con la representación de sus intereses debido al involucramiento y conocimiento que tienen de los estándares y normas interamericanas. Con esto se fragua una eficaz trama de intereses a favor de los derechos humanos de quienes migran, articulada por el trabajo desplegado por la Comisión.

Ahora bien, la figura del interés legítimo está prevista en la Ley de Amparo desde 2011; sin embargo, este par de sentencias, al reconocer dicho interés a los actores, permite ampliar la capacidad estatal de garantizar el acceso a la justicia que corresponde a todas las personas, al otorgarle, según el artículo 5 de dicha Ley, el carácter de quejoso a quien resienta una afectación real y actual a su esfera jurídica en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. En otras palabras, torna innecesario que dicha afectación se resienta de forma directa y con ello admitir que las vulneraciones a los derechos humanos generan afectaciones indirectas que deben prevenirse, investigarse, sancionarse y repararse al igual que las afectaciones directas.

Ha sido complicado que instancias de promoción y defensa de los derechos de las personas migrantes obtengan de los tribunales el reconocimiento de la titularidad de este tipo de interés, lo que refleja la evolución en los criterios judiciales en México.

Baste considerar que en 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sentenciar en definitiva el amparo en revisión 382/2015, resolvió reconocer el carácter de víctima indirecta a dos mujeres de origen centroamericano que alegaban ser hermana y madre respectivamente, de dos hombres que fueron ultimados en la masacre de San Fernando, Tamaulipas; empero, la Asociación Civil que acompañaba a estas mujeres no logró el reconocimiento de las cortes como titular de un interés legítimo al considerar que no se ajustaba a lo previsto en la Ley de Amparo y en la interpretación de la misma realizada por la propia Suprema Corte al resolver la Contradicción de Tesis 111/2013⁹.

La referencia a la resolución de un asunto cuya relevancia deriva de la gravedad de las violaciones a derechos humanos de que se trata obedece a la necesidad de demostrar que hasta hace muy poco resultaba impensable legitimar procesalmente a entidades jurídicas que no han resentido de forma directa alguna afectación pero que con el desenvolvimiento de la doctrina judicial que atestiguamos, los tribunales reconocen la necesidad de tomar acción a favor de los derechos de las personas migrantes cuya especial situación obstaculiza su propia defensa al carecer, en la mayoría de los casos del conocimiento necesario así como de los recursos para hacerlo.

La protección jurisdiccional de los derechos de las personas migrantes resulta especialmente importante en los casos que se comentan debido al abandono en el que se sitúan las personas migrantes dentro de los contextos que las situaciones de los casos describen. Esto es, en el primer caso estamos

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Contradicción de tesis 111/2013, <https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=149308&SeguimientoID=595>

frente a la omisión del Congreso de la Unión de emitir una legislación que proteja, promueva y garantice el derecho a la identidad de las personas migrantes, sobre todo tratándose de niños y niñas.

En la segunda sentencia analizada, el abandono es igualmente grave pues la política sanitaria de emergencia que emitió el gobierno federal para hacer frente a la emergencia provocada por el virus SARS-COV-2. Como consecuencia, resulta indiscutible la influencia positiva que la actividad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha ejercido directa o indirectamente sobre el criterio de la autoridad judicial.

D. Sentencia de 19 de diciembre de 2020, dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2020 por el Tribunal Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza

El 19 de diciembre de 2020 el Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza (TCLCZ) resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 6/2020, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Frontera con Justicia, A.C. en contra del Poder Legislativo del Estado de Coahuila con motivo de la omisión legislativa que acusaban respecto de los artículos 13, 74 y 78 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza entonces vigente.

Los motivos esgrimidos por las promoventes consistieron esencialmente en que la legislación local atacada viola el derecho a la igualdad ante la ley de las personas migrantes, desplazadas y sus defensoras en virtud de que la norma no establece tratos diferenciados, razonables, solidarios o más favorables en razón de su situación de movilidad vulnerable, para el efecto de garantizar el acceso al agua potable de forma gratuita como sí lo hace respecto de otros grupos vulnerables y que la población migrante se encuentra condiciones agudas de vulnerabilidad.

Lo anterior porque en diciembre de 2019, el organismo Aguas de Saltillo (ciudad capital del Estado) requirió el pago del servicio de agua potable a la Casa del Migrante por un adeudo de casi medio millón de pesos; y porque esta Casa del Migrante constituye en los hechos un oasis donde las personas migrantes encuentran hospedaje seguro, alimentación, agua, atención médica y psicológica además de orientación en cuanto a procedimientos relacionados con la migración.

El aspecto novedoso en la protección jurisdiccional de los derechos de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad que introduce esta sentencia es la propuesta denominada “juzgar con perspectiva solidaria” que el PJ del Estado adoptó en congruencia con la política pública local del estado de Coahuila; para ello aplicó un estándar normativo que garantizara la mayor protección a las personas migrantes irregulares a partir de la identificación del contexto de extrema vulnerabilidad en que se encuentran y que facilita la posibilidad de experimentar distintas formas de agresión, discriminación y tratos arbitrarios¹⁰. Adicionalmente, la sentencia explícitamente manifiesta que los migrantes indocumentados sufren una situación especial de vulnerabilidad, al no poder acceder a recursos materiales o económicos que les convierte en grupo atrapado en una gran incertidumbre jurídica, lo que explica que sea un “grupo

¹⁰ Comisión Estatal de Derechos Humanos y Frontera con Justicia v. Poder Legislativo del Estado [AIL- 6/2020], Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, disponible en red: [[«https://www.pjecz.gob.mx/»](https://www.pjecz.gob.mx/)].

altamente explotable y susceptible a abusos, como tráfico sexual, tráfico y explotación laboral, robos, violencia, secuestro, entre otros delitos¹¹.”

Aunado a la precisión del estado de vulnerabilidad, el parámetro normativo que integró el TCLCZ en la resolución comentada, incluyó fundamentalmente el derecho humano a la igualdad y al nivel de vida adecuado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el derecho al agua de la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales; el derecho humano al agua y al saneamiento de la resolución 64/292 de la Asamblea General de la ONU del 28 de julio de 2020; el derecho humano a la igualdad, prohibición de la discriminación y desarrollo progresivo del Pacto de San José; además de derechos contenidos en la Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las mujeres y de la Convención sobre los Derechos del Niño y algunos casos que al ser resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desarrollaron las normas contenidas en los tratados citados.

Este nutrido grupo normativo que fundamentó la decisión acusa la influencia evidente que los sistemas internacionales de protección de derechos humanos ha ejercido, específicamente la actuación de la Comisión como principal órgano de promoción de los derechos ha sido determinante; la sentencia explícitamente adopta como fundamento “los mejores estándares interamericanos de los derechos de los migrantes, refugiados, desplazados, apátridas u otras personas en situación de movilidad vulnerable¹²” contenidos en los informes “Movilidad humana: estándares internacionales” y “Debido procesos en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada apátrida y el otorgamiento de protección complementaria¹³” y para establecer la relevancia primordial del derecho al agua, el tribunal retoma literalmente en el párrafo 126 lo establecido por la Comisión¹⁴ al señalar que “el acceso al agua se encuentra estrechamente vinculado al respeto y garantía de varios derechos humanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal y al principio de igualdad y no discriminación, entre otros... la falta de acceso al agua afecta a los grupos, personas y colectividades históricamente discriminados...”

Con base en lo anterior, la sentencia pretende que la migración internacional irregular o indocumentada sea concebida como movilidad libre, segura y humanitaria, presentando una concepción diametralmente opuesta a la noción global de la Migración Segura, Ordenada y Regular, pues se basa en la vida, sentimientos y experiencias de las personas, de los individuos y además priorizando sus intereses sobre los intereses estatales como sería la recaudación de contribuciones que son necesarias para el buen funcionamiento de los servicios estatales.

11 Ibidem parr. 40

12 Comisión Estatal de Derechos Humanos y Frontera con Justicia v. Poder Legislativo del Estado [AIL-6/2020], Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, disponible en red: [<https://www.pjecz.gob.mx/>]

13 CIDH, Movilidad humana: estándares interamericanos, disponible en Internet: «<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>»; “Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria”, disponible en Internet: «<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>» y Recomendación 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

14 CIDH, Informe anual 2015, Capítulo IV. A. Acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano, párrafo 7.

Por último la sentencia apunta a reconocer en el ámbito local el derecho a un refugio solidario, digno y seguro, el cual necesariamente debe contar con acceso al agua potable y así cumplir con las obligaciones constitucionales en la entidad que coinciden con las obligaciones estatales contraídas por México en materia de Derechos Humanos.

E. Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional

Por último, el Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional (en adelante el Protocolo) es una herramienta elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función de principal tribunal del país, “con la finalidad de orientar a quienes imparten justicia sobre las particularidades, principios y estándares que deben observar cuando resuelvan casos en que se ven involucradas personas de determinados colectivos sociales¹⁵” específicamente a personas migrantes y sujetas de protección internacional que se encuentran en un especial contexto de vulnerabilidad, por lo que les resulta complejo o imposible ejercer el derecho de acceso a la justicia como resultado de la discriminación histórica y estructural que han sufrido.

Estos protocolos se refieren a temáticas específicas que por su importancia, la SCJN los somete a un proceso de actualización al reconocer que “los criterios jurídicos que contienen se basan en normas y estándares que cambian de forma constante, debido a los avances en la interpretación de los derechos humanos, así como en la consolidación de mecanismo para su protección y garantía¹⁶.”

Indiscutiblemente los cambios que hacen necesaria la actualización de estas herramientas derivan del trabajo de instancias internacionales entre las que destacan tanto a la Corte como la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, y no podría ser de otra manera al integrar orgánicamente el sistema regional de protección de derechos humanos en la región. En ese tenor el Protocolo fue actualizado recientemente, pues su primera edición fue publicada en 2013, una segunda edición de éste se publicó en 2015 aunque su contenido guardaba identidad con el de la primera edición y en 2021 apareció la tercera edición que es la que se analiza en esta oportunidad.

Para iniciar, es necesario puntualizar que en el documento se admite que su emisión obedeció al incremento de personas en movilidad en el país, sobre todo la de aquéllas que huyen de situaciones que amenazan su vida, libertad, seguridad y otros bienes fundamentales en su país de origen o residencia, lo que agrava la situación de los derechos de que son titulares¹⁷. Según la SCJN la protección judicial de las personas migrantes es un pilar importante para el respeto de sus derechos; empero, muchas veces los casos que les afectan no consiguen llegar a sede judicial por diversos factores como el temor o la

15 SCJN, 2022 Protocolos de actuación. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion>

16 Ibidem

17 SCJN, Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas a protección internacional, México, 2021 disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/en-casos-que-involucren-personas-migrantes-y-sujetas-de-proteccion>

desconfianza de acercarse a las autoridades, la ignorancia de los procedimientos, la falta de recursos económicos e incluso, la intención de abandonar el país en aras de alcanzar lo antes posible su destino.

Este protocolo fue elaborado de forma participativa entre personas de distintos ámbitos: juzgadoras, litigantes, representantes de organismos internacionales, integrantes de la sociedad civil organizada defensora y promotora de derechos humanos así como académicas. De este modo, intenta contener una mirada plural que advierta las particularidades del fenómeno desde variadas aristas y por ello es que sirve de consulta y orientación no sólo a los tribunales, sino también a quien se aboca al litigio, a la investigación y a la docencia, a la consultoría, a la promoción y defensa de derechos humanos e incluso a quienes integran los poderes ejecutivo y legislativo.

Se compone de siete apartados:

- Los movimientos migratorios
- Interseccionalidad
- Principios y derechos relevantes en los casos que involucran a personas migrantes y sujetas de protección internacional
- El juicio de amparo como recurso efectivo para la defensa de los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional
- Nociones generales sobre el procedimiento administrativo migratorio y la protección internacional de personas.
- Guía para juzgar casos en los que están involucradas las personas migrantes y sujetas de protección internacional

De los acápites que lo componen, se advierte el esfuerzo de abordar el fenómeno de forma integral pues dan cuenta de la situación que guarda la movilidad; de los derechos y principios relevantes; de los diversos procedimientos relativos a la materia; y por último provee una guía concreta para juzgar los casos relativos.

El primer punto, describe el contexto en el que se desenvuelven las personas migrantes y que modelan los desafíos que enfrentan los derechos de las personas migrantes, ahí encontramos una amplia referencia a documentos interamericanos publicados por la Comisión que aglutinan información precisa sobre el estado que guardan la situación que nos ocupa: Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, 2013; Situación de los derechos humanos en Guatemala, 2017; Situación de derechos humanos en Honduras, 2019; y, Principios interamericanos

sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, 2019.

El segundo apartado al desarrollar la noción de interseccionalidad como una perspectiva analítica ampliamente utilizada y documentada respecto de los derechos de las mujeres, a nivel regional ha sido la Convención Belém dó Pará, el instrumento que en su artículo 9 establece que los Estados deberán tener en cuenta “la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada” al respecto la Comisión señaló en 2019 que la probabilidad de que las mujeres y las niñas migrantes en razón de su género sean victimizadas mientras se encuentran en México es mucho mayor¹⁸.

Dentro del tercer apartado, la SCJN ha elaborado un listado de los derechos más relevantes pero que no pretende ser taxativa, estos derechos son: Igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, debido proceso, notificación, comunicación y asistencia consular, trato digno, libertad personal, de circulación y residencia, preservación de la unidad familiar, incentivo a la regularidad migratoria, beneficio de la duda y no devolución; en este apartado la jurisprudencia nacional e interamericana constituye la principal fuente de información y contenido, pero encontramos referencias también a informes emitidos por la Comisión.

El cuarto y quinto apartados se refieren a procedimientos normados legalmente en nuestro país, por ello es que se fundamenta ampliamente en leyes, reglamentos y códigos, así como en jurisprudencia e informes y resoluciones de la Comisión; para finalizar, el sexto apartado es de naturaleza práctica al ser en esencia una guía de actuación para jueces y juezas en conocimiento de este tipo de casos.

A lo largo del protocolo son reiteradamente consultados catorce documentos emitidos por la Comisión a lo largo de dos décadas, siendo junto con los emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados las principales y más numerosas fuentes documentales que soportan el protocolo. Al tener este protocolo la finalidad de sugerir las directrices o lineamientos a seguir por quienes imparten justicia en México y sistematizar los principios de carácter general que deben ser considerados modelos referentes al momento de solventar y fallar en procedimientos judiciales que involucren a las personas migrantes, es previsible aseverar que la influencia del dinámico trabajo de la Comisión se acrecentará y fortalecerá en el futuro próximo.

Consideraciones finales

Los criterios judiciales comentados acusan aún una preeminencia de los criterios contenidos en las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual podría explicarse por la vinculatoriedad que los fallos judiciales tienen sobre los Estados; no obstante, indudablemente, el trabajo que la Comisión ha desarrollado en torno a la materia que nos ocupa, ha ido influyendo paulatinamente en los criterios judiciales del país. Pareciera que es escasa la influencia que ha ejercido, pero si consideramos que históricamente los tribunales ordinarios han fundamentado sus decisiones únicamente en preceptos

18 SCJN, Protocolo para juzgar casos que involucren Personas Migrantes y sujetas de protección internacional, p. 23

ubicados en el articulado legal y constitucional resulta alentador observar que las y los operadores jurídicos, se han preocupado por conocer los criterios que la Comisión ha vertido en sus funciones de promoción, monitoreo y documentación del estado que guardan los Derechos Humanos en la región.

Como ha quedado mostrado en los fallos expuestos, la inclusión de los criterios interamericanos no se debe únicamente las y los jueces, sino que fueron introducidos por quienes litigaron los asuntos e incluso fueron elementos de convicción para el dictado de las sentencias.

La influencia seguramente irá acrecentándose, pues obedece a una comprensión integral de la obligación del control de convencionalidad y a un adecuado ejercicio de los dos grandes principios hermenéuticos en materia de derechos humanos establecidos en la CPEUM: el principio de interpretación conforme y el principio pro-persona.

Adicionalmente, el protocolo como herramienta práctica para las personas juzgadoras acrecentará el conocimiento y comprensión de los instrumentos y optimistamente, podrá también ser utilizado por las facultades de derecho para expandir ese mismo conocimiento. No ignoramos que aun amplios sectores del gremio consideran de forma anacrónica, que las construcciones internacionales cumplen una función meramente ilustrativa pero que queda fuera del control legal que se sigue pensando como único.

Considero, como observadora de este fenómeno, que quienes académicamente valoramos la necesidad de ampliar el radio de protección de los derechos de las personas migrantes, tenemos un deber fundamental de difusión y discusión de esta influencia.



Fuentes de consulta

- ACUERDO publicado el 11 de diciembre de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581612&fecha=11/12/2019 el contenido puede revisarse en el siguiente vínculo según el segundo punto del acuerdo publicado http://www.dof.gob.mx/2019/CJF/Bases_Generales_IFDP.pdf
- Comisión Estatal de Derechos Humanos y Frontera con Justicia v. Poder Legislativo del Estado [AIL-6/2020], Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, disponible en red: [[«https://www.pjecz.gob.mx/»](https://www.pjecz.gob.mx/)].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política del estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, disponible en https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa01.pdf
- CIDH, “Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria”, disponible en Internet: <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>>
- Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, 2013.
- Informe anual 2015, Capítulo IV. A. Acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano, párrafo 7.
- Informe No. 51/01, Caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra y otros, Estados Unidos de América, 4 de abril de 2001. Disponible en https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/capituloiii/fondo/EEUU9903.htm#_ftnref2
- Movilidad humana: estándares interamericanos, disponible en Internet: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>>;
- Recomendación 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Comisión Estatal de Derechos Humanos y Frontera con Justicia v. Poder Legislativo del Estado [AIL-6/2020], Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, disponible en red: [[«https://www.pjecz.gob.mx/»](https://www.pjecz.gob.mx/)].
- DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles, Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 2017, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017
- Ley de Migración, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf
- SCJN, 2022 Protocolos de actuación. disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion>
- Extracto de la Contradicción de Tesis 293/2011, Dirección General de Derechos Humanos, México. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20CT293-2011%20DGDH.pdf>
- Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas a protección internacional, México, 2021 disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion-en-casos-que-involucren-personas-migrantes-y-sujetas-de-proteccion>
- Contradicción de tesis 111/2013, <https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=149308&SeguimientoID=595>
- Unidad de Política Migratoria, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, Secretaría de Gobernación, disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos