



**"La armonización legislativa en el marco del primer  
Congreso de la Ciudad de México"**

---

**Fecha de elaboración:** Julio-agosto 2018

**Elaboró:** *Estudio Introductorio*

**Lic. Guillermo S. Ordaz Sánchez**

**C. Orlando Pérez Cano**

*La Armonización Legislativa en la  
Constitución Política de los Estados  
Unidos Mexicanos y en los Tratados  
Internacionales*

**Mtro. Carlos Emiliano Ávila de la Paz  
Pérez**

*La Armonización Legislativa como Garante  
de los Derechos Humanos*

**Mtro. Adalberto Méndez López, LL.M.**

**Lic. Alán Domínguez Muñoz**

**Revisó:** **Mtro. Julio De La Rosa**

**Colaboró:** **C. Melissa Ramírez Carranza**

---

## Índice

*Prefacio*.....4

*Estudio Introductorio*.....7

### *Capítulos*

**1. La Armonización Legislativa en la Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales**  
.....18

**2. La Armonización Legislativa como Garante de los Derechos  
Humanos**.....35

---

## Prefacio

El presente estudio tiene como fin, el abordar uno de los temas desde el punto de vista parlamentario más interesante y poco tratado, pero de gran relevancia, como lo es la Armonización Legislativa. Este concepto consiste en adecuar el marco normativo de una entidad federativa, en este caso la Ciudad de México, con las disposiciones emanadas de los tratados internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En México, la armonización legislativa, se realiza con mayor cotidianeidad a partir de la Reforma Constitucional de 2011, que modificó el primero constitucional, el cual corresponde a la llamada Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, que consistió en dar el paso histórico entre la idea de garantías a individuales al empleo del concepto de Derechos Humanos, lo que significó dejar de ser un Estado garantista a ser un Estado Constitucional de Derecho que velará auténticamente por el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de los habitantes del Estado Mexicano. Pero para lograr este propósito, se deben de adecuar las leyes ya existentes a los criterios internacionales, es decir, armonizar el marco normativo local, con los tratados internacionales en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así, que, al ser una República Federal, los Estados que conforman al Estado Mexicano están obligados a atender los criterios antes mencionados, y debido a la conformación del país a partir de la Reforma Constitucional de 2015, en donde la Ciudad de México obtiene el reconocimiento constitucional de Entidad Federativa, la capital del país deberá también atender dichos criterios.

De este modo, la Reforma Política de 2015<sup>1</sup>, que trajo consigo la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes mencionada, transformó sustancialmente la organización y funcionamiento de las autoridades de la Ciudad de México. De entrada, dicho cambio normativo da por concluido la figura del Distrito Federal con lo que se dio paso a que la capital del país fuera reconocida con Entidad Federativa, lo que le permite contar con atribuciones similares a la de los Estados

Es así, que, con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad México, también entrarán en funciones los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), lo que marca el empleo de un nuevo ordenamiento jurídico para la capital del país.

Y, después de explicar de forma breve la reforma política de la Ciudad de México, y con relación al tema en estudio, a nuestra consideración, es importante generar información, que resulte relevante para los próximos integrantes del Congreso de la Ciudad de México, por esta razón después de un análisis de distintos temas en materia de técnica legislativa y prácticas parlamentarias decidimos abordar el tema de la armonización legislativa que deberá realizar el poder legislativo de la capital del país.

Es por lo antes expuesto, que se realizó el presente instrumento de consulta, porque consideramos que, con el inicio de las actividades legislativas del Congreso de la Ciudad de México, es el momento adecuado para adecuar el marco normativo local a las normas internacionales, toda vez, que los integrantes de la primera legislatura tendrán entre sus tareas aprobar las leyes que vendrán a sustituir a las normas jurídicas existentes en la capital del país. Es decir, el Congreso de la Ciudad

---

<sup>1</sup> Se reformó el 122 constitucional, con lo que se concedió la calidad de Entidad Federativa a la Ciudad de México,

---

de México estará en el momento idóneo para atender el tema de la armonización legislativa y aprobar normas jurídicas, que estén adecuadas a los criterios antes mencionados.

Es importante señalar que el presente estudio es una serie de artículos realizados por distintos académicos que expresan su punto de vista respecto al tema en comento, y se divide en tres partes, un estudio introductorio, un primer capítulo realizado por el maestro Carlos Emiliano De La Paz Ávila, que lleva por título “La Armonización Legislativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales”, que tiene como fin dar el contexto federal sobre el tema estudio; y el segundo capítulo realizado por el Maestro Adalberto Méndez López que lleva por nombre “La armonización legislativa como garante de los Derechos Humanos” que explica la relación directa entre el proceso legislativa y la protección de derechos humanos como parte fundamental de una pronta defensa constitucional, con las legislaturas locales, lo que permitirá a los integrantes del Congreso de la Unión los diversos elementos que integran el concepto de armonización legislativa.

Finalmente, por todo lo antes señalado, consideramos que el presente estudio se puede convertir en una herramienta de consulta para los integrantes del Congreso de la Ciudad de México, para tener una idea clara de cuales son los temas pertinentes en donde se requiere armonizar y legislar dentro de la problemática social adecuada a la realidad histórica de la capital del país.

---

## Estudio Introductorio

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) define al término *armonización legislativa* como el instrumento que enuncia la necesidad que tiene la sociedad y las personas de contar con derechos comunes o afines en cualquier parte del mundo; es decir, es la herramienta que ayuda a reconocer que todas las personas tienen los mismos Derechos Fundamentales por medio del principio de igualdad, reconocido en el primero constitucional. Es importante señalar que la definición de la CNDH es un tanto imprecisa debido a que el término *contar* presupone que puede o no darse dicha situación, lo que es incorrecto, si partimos de la idea que los Derechos Humanos o también reconocidos como Derechos Fundamentales, son de naturaleza inmanente al ser humano, es decir por el simple hecho de serlo ya se es sujeto de dichos derechos.

En otras palabras, la Armonización Legislativa es un medio o una respuesta a las exigencias jurídicas integrales de valor cultural irrefutable y por ello es considerada una herramienta de gran utilidad para la consolidación de las sociedades modernas en los Estados Democráticos de Derecho.

Otra definición de Armonización Legislativa<sup>2</sup>, se refiere a la metodología de análisis compuesta por una serie de estudios conscientes y meticulosos en materia no sólo jurídica, sino sociológica, política, económica, basada en datos formales, institucionales y oficiales al momento de elaborar un documento, el cual, hablando estrictamente de Derecho parlamentario, puede tener como objetivo una reforma, modificación, adición o la creación misma de una ley (apegándonos de manera genérica a las atribuciones mismas con las que se revisten los actos de carácter formal y material que se desprenden de los Congresos locales como del federal),

---

<sup>2</sup> Aproximación, armonización, homologación, integración, unificación

---

pero cuyo contenido, al mismo tiempo, debe de cumplir con los requisitos que con lleva la técnica.<sup>3</sup>

Asimismo, es importante señalar que la Armonización Legislativa es el procedimiento que tiende a unificar el marco jurídico vigente de un país, conforme al espíritu y contenidos de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para México, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es parte del marco jurídico nacional y se encuentra jerárquicamente por debajo de la Constitución y por encima de las Leyes Federales, por lo que es obligación que la norma interna sea coherente con lo expresado en los instrumentos internacionales de derechos humanos que México ha ratificado” (INMUJERES, 2007). Es importante destacar que en dicho procedimiento se involucran diputados, senadores y el Poder Ejecutivo de forma directa.<sup>4</sup>

Jorge Carmona señala que la Armonización Legislativa es una obligación emanada de la Constitución y de los instrumentos internacionales que, significa hacer compatibles las disposiciones federales o estatales con las de los tratados internacionales de derechos humanos que se pretende incorporar o que ya se han incorporado al ordenamiento jurídico interno, con los fines, primero, de evitar conflictos entre normas, y segundo, para dotar de eficacia a los instrumentos internacionales a nivel nacional<sup>5</sup>.

Es así, que, la Armonización Legislativa se convierte en una actividad que se lleva a cabo de forma permanente y requiere de una política pública de largo plazo

---

<sup>3</sup> Juárez, L. Armonización Legislativa en el Ámbito Local y Federal. Consultado de <http://www.inegi.org.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa6/19/LuciaJuarez.pdf> [mayo 28, 2018]

<sup>4</sup> El Ejecutivo se involucra dentro del proceso legislativo a través de las iniciativas, la sanción y la publicación en los medios oficiales.

<sup>5</sup> Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos”, en Memorias del Seminario La Armonización de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en México. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, p. 330.

en la que el papel de los órganos legislativos es trascendental, pues implica tomar en cuenta diversos elementos que integran y participan dentro del proceso legislativo, como lo son: 1) Derogar normas específicas; 2) Abrogar cuerpos normativos; 3) Adicionar normas nuevas y 4) Reformar normas existentes.<sup>6</sup> Esto significa que para lograr armonizar las normas jurídicas en ocasiones se requiere realizar un proceso legislativo en cualquiera de estas cuatro variables.

Además, como ya se ha mencionado anteriormente el tema central de la armonización legislativa es la de proteger y garantizar los derechos humanos, es fundamental, por ello en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha realizado distintas reformas con el fin de cumplir con los principios internacionales de los Derechos Humanos, de conformidad con el primero constitucional. En este tenor de ideas, de acuerdo con Secretaría de Relaciones Exteriores, las principales reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previas a la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos son:

- Artículo 2º, relativo al reconocimiento de la diversidad cultural del país, en 2001.
- Artículo 3º, relativo a la ampliación de los niveles de educación obligatoria y gratuita y el artículo 113, relativo al reconocimiento de la obligación del Estado de reparar el daño por afectar derechos de particulares en 2002.
- Artículo 18, relativo a la adecuación de la justicia para menores, a estándares internacionales y el artículo 22, relativo a la abolición de las pena de muerte, en 2005.

---

<sup>6</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2010). Armonización de la Legislación de las Entidades Federativas Respecto de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos., pág. 16.

- Artículo 1º, relativo a la integración de la cláusula de no discriminación, en 2006.

Lo antes señalado, es muestra clara que incluso antes de la reforma constitucional de 2011, que obliga al Estado Mexicano a atender los criterios emanados por los tratados internacionales, el Congreso Federal ya había legislado y homologado criterios internacionales correspondientes a la protección de los Derechos Fundamentales velados en los artículos constitucionales antes mencionados. De este modo podemos señalar que la armonización legislativa tiene como fin generar un enfoque basado en la protección de los derechos humanos dentro de un marco conceptual ejercido dentro del proceso legislativo que tiene como base normativa los estándares internacionales de derechos humanos y se dirige operacionalmente a promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.

En el mismo tenor de ideas, de acuerdo con el Senado de la República el porcentaje nacional de armonización legislativa es de 79.27 por ciento en general; las entidades con menor porcentaje son: el Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Yucatán, con 77.33 por ciento; en contraste, el estado con mayor porcentaje fue Chiapas con 90 por ciento de armonización.

De este modo, resultaría importante señalar como deber de las autoridades legislativas y ejecutivas locales revisar la legislación de cada una de las entidades federativas para modificar o derogar las normas y asegurarse que se encuentren armonizadas con lo que establecen los instrumentos internacionales.

Además, es de señalarse que en México no solo el poder ejecutivo y el legislativo tienen participación al momento de buscar armonizar los marcos normativos federales o locales según sea el caso, dentro de esta labor también participa la CNDH. Es dentro de esta labor que la Comisión Nacional de los

Derechos Humanos (CNDH) utiliza una metodología específica para determinar el porcentaje de armonización entre instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, que consiste en identificar un conjunto de derechos reconocidos por los instrumentos internacionales, dicho conjunto se compara con las leyes en vigor en cada uno de los temas, lo cual permite obtener una medición porcentual de armonización legislativa y permite a los legisladores conocer el porcentaje de avance con el que se cuenta en cada una de las ramas jurídicas a armonizar.

Para lograr la armonización legislativa se busca la congruencia entre los derechos encontrados en la parte general de las normas (Derecho Sustantivo) y en las atribuciones y funciones de órganos estatales o municipales (Derecho Adjetivo)<sup>7</sup>. Es así, que la armonización legislativa resulta importante para garantizar el estado de Derecho e incluso se convierte en parte fundamental de la llamada *Defensa Constitucional* que consiste en las acciones encaminadas en hacer valer los preceptos emanados del la carta fundamental y los tratados internacionales.

Por otro lado, en México los principales temas en los cuales se busca homologar criterios conforme a lo emanado de los tratados internacionales son:

## 1. Mujeres

El primer caso es el de la protección de las mujeres contra la violencia, en materia internacional el primer instrumento en velar por la protección de las mujeres fue *la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, conocida como la Convención de Belém do Pará, suscrita en 1994 y ratificada hasta 1998 que se considera como uno de los principales instrumentos de

---

<sup>7</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2010). Armonización de la Legislación de las Entidades Federativas Respecto de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos., pág. 50.

---

protección derechos humanos destinado a implementar las acciones correspondientes para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres en los distintos ámbitos de desarrollo.<sup>8</sup>

Por su parte, México ratificó este instrumento el 19 de junio de 1998. Este tratado internacional ha dado pauta para la adopción de leyes y políticas sobre prevención y atención a la violencia de género.

El instrumento normativo a nivel federal que tiene mayor relevancia corresponde a la Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006. Este ordenamiento establece la creación de una política nacional para la igualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos económico, social, político y cultural en cualquier etapa de la vida. Esta política está conformada por las dependencias y autoridades de la administración pública federal, además de las autoridades de los estados de la República y la Ciudad de México.

Como caso particular, la Ciudad de México, ingresó en 2013 a la Iniciativa Global de Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres y las Niñas gracias a la firma del Memorándum de Entendimiento entre el gobierno de la CDMX y ONU Mujeres. Actualmente el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México es el órgano cuyo objetivo fundamental consiste en velar por los derechos humanos de las mujeres principalmente a través de programas sociales.

## **2. Discapacidad**

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), el término

---

<sup>8</sup> México ha ratificado más de 10 Tratados Internacionales a partir de 1936 encaminados a la equidad de género y erradicación de la violencia contra la mujer.

---

“discapacidad” abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales.

México ha ratificado diversos tratados internacionales en esta materia, como son: la Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975), el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas (Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo, 1983) y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999).

México reconoce en la Constitución Política a partir de la reforma constitucional del 11 de junio de 2011 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y este es considerado el tratado más importante del siglo XXI. Por ello, el Estado Mexicano se obliga a que en la elaboración y aplicación de legislación y políticas se haga efectiva la Convención.

La Ley General para la inclusión de personas con discapacidad representa el instrumento normativo más importante a nivel federal, reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio.

Particularmente, la Ciudad de México protege los derechos de las personas con discapacidad a través de la Ley para integración al Desarrollo de las personas con Discapacidad del Distrito Federal.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ley publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el viernes 10 de septiembre de 2010.

---

### **3. Indígenas**

Por otro lado, los pueblos indígenas son considerados un tema prioritario para el gobierno mexicano. Y en atención a esto, el Estado México suscribió el convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (1989). Y, de acuerdo con el artículo 2 esta convención, los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

A raíz de la ratificación de este tratado por México, se promulgan dos leyes que tienen por objeto el cumplimiento del Convenio antes mencionado: Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

De forma particular, la Ciudad de México, rige este tema a través la Ley de Interculturalidad, atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal publicada el 7 de abril de 2011. Esta ley, tiene por objeto regular la hospitalidad y propiciar la interculturalidad, así como salvaguardar los derechos derivados del proceso de movilidad humana.

### **4. Niños y Adolescentes**

México ratificó la Convención sobre los derechos del niño, el 21 de septiembre de 1990, a partir de esa fecha se compromete a adoptar las medidas administrativas y legislativas para garantizar la impartición de los derechos humanos en los niños, las niñas y adolescentes. Derivado de esta adopción fue que se modificó el artículo cuarto constitucional y se legisló por ejemplo en materia de justicia para adolescente y menores, buscando dar un trato igualitario y correspondiente a la edad del menor

---

infractor.

## **5. Discriminación**

En cuanto al tema de discriminación, México se suscribió a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966), la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (1981) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

Al tratarse de un problema social de alto impacto, su atención por parte del Estado Mexicano derivó en la reforma constitucional a los artículos primero y segundo de dicha norma fundamental, con lo que se buscaba garantizar el derecho constitucional a la igualdad para acabar con la discriminación indirecta y realizar las modificaciones legislativas necesarias para acabar con la discriminación directa, que consiste en que las normas jurídicas dentro de su redacción discriminan al no usar el lenguaje adecuado o poner plazos que niegan de forma inadecuada, a una persona ser sujeto derechos.

Por ejemplo, la negativa de otorgar la pensión por viudez cuando no se cumplió con el tiempo legal convenido por razón de muerte, al considerar que existe una discriminación positiva, toda vez, que se trata de un hecho jurídico que no depende del usuario, lo que es un acto de trato desigual y claramente discriminatorio.

## **6. Desaparición forzada**

Uno de los temas que en los últimos 25 años se ha convertido en uno de los problemas más importantes del Estado Mexicano es la desaparición forzada, y que

---

México se suscribió a la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (1992) y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), con el fin de trabajar con los criterios internacionales correspondientes a este grave problema.

Es así, como estos seis grandes temas, se han convertido en parte de la agenda legislativa durante muchos años dentro del Estado Mexicano, no solo para armonizar las legislaciones locales con los tratados internacionales antes mencionados, sino con la generación de políticas públicas que atiendan dichos problemas y den solución a los mismos. Lo que significa que la armonización legislativa no consiste solamente en la producción legislativa, sino también, en la generación de los instrumentos necesarios para la solución de estos distintos problemas sociales que se presentan dentro de la realidad histórica del país.

Así mismo, estas apreciaciones preliminares resultan importantes para tener claridad en los dos capítulos que conforman el presente estudio, porque nos permite conocer cuál es la situación general en México respecto al tema en cuestión, tanto en el avance que se tiene, como en los temas que se atienden.

Finalmente, a nuestra consideración, los seis temas antes enunciados, resultan relevantes para ser legislados en el primer Congreso de la Ciudad de México, por considerarlos de importancia para proteger a distintos sectores vulnerables de la capital del país, que si bien son protegidos por la legislación federal, se requiere también legislar en materia local para dar una solución a dichas problemáticas sociales.

---

## Fuentes de consulta

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (2010). *Armonización de la Legislación de las Entidades Federativas Respecto de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*. México, D. F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Bonafé, J., Mattsson, K. (septiembre 2017). Derechos Humanos de las mujeres indígenas en México: Armonización Legislativa a 10 años de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. *ONU Mujeres*. Pp. 9-86

Diagnóstico del Proceso de Armonización Legislativa impulsado por los Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres (MAMS) a favor de los Derechos Humanos de las Mujeres” (2012). Recuperado de: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Pag\\_cat\\_guiado\\_anexo92.php?pagina=299&orden=anio&criterio=&frm\\_autor=&frm\\_editorial=&frm\\_titulo=&frm\\_resumen=&frm\\_pais=&frm\\_palabra=&frm\\_institu=&frm\\_anio1=](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Pag_cat_guiado_anexo92.php?pagina=299&orden=anio&criterio=&frm_autor=&frm_editorial=&frm_titulo=&frm_resumen=&frm_pais=&frm_palabra=&frm_institu=&frm_anio1=)

Estudio técnico-jurídico de la CNDH: Armonización de la Legislación de las entidades federativas respecto de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. (Agosto 7, 2008) *Secretaría de Relaciones Exteriores*. Recuperado de: <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/boletines/2008/armonizacion.pdf>

Melgarejo, E. (noviembre 2010). Guía para la armonización legislativa con perspectiva de Género al Derecho Interno del Estado de México. *Gobierno del Estado de México*. pp 27-51.

Pérez, J. (Abril 2013). Seguimiento a la Armonización Legislativa en las entidades federativas de las siguientes leyes: Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, ley federal para prevenir y eliminar y discriminación y ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos. *Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género*. pp 4-47.

Sánchez, C., Rodríguez, A. (2013). Fundamentos de la Armonización Legislativa con Enfoque Antidiscriminatorio. *Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación*. (Tomo I), pp 276.

# 1. La Armonización Legislativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales

Mtro. Carlos Emiliano Ávila de la Paz Pérez <sup>10</sup>

## INTRODUCCIÓN

El presente documento se elabora para el Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por cierto, en la etapa final de dicha institución, ya que se extinguirá la misma y se estará ante el surgimiento del primer Congreso de la Ciudad de México. Sean, pues, estos documentos evidencian del trabajo, compromiso y dedicación por investigar temas de interés y relevancia para los estudiosos del Derecho Parlamentario.

Se espera que este documento sea de utilidad principalmente para asesores parlamentarios, estudiantes de derecho y en general para las y los ciudadanos interesados en el tema del Derecho Parlamentario y del Derecho Constitucional.

En esta ocasión el tema abordado es la “Armonización Legislativa” siendo un tema ampliamente tratado en diversos Tratados Internacionales, así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero que, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, es que comienza a tener relevancia en México y sin duda alguna será un tema del que se seguirá investigando y escribiendo al respecto.

Se describirá más adelante que el proceso de la armonización termina recayendo

---

<sup>10</sup>Licenciado en Derecho, especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España y por la UNAM graduado con mención honorífica, Maestro en Derecho Público por el Tecnológico de Monterrey, especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha y actualmente es estudiante del Doctorado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de Puebla. Profesor de licenciatura y posgrado en diversas universidades de México, impartiendo materias como Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Control Constitucional, así como ha laborado profesionalmente en el Senado de la República, Asamblea Legislativa del DF y en diversas dependencias del Gobierno Federal.

---

en los poderes legislativos, generalmente, debido a que son los creadores de las normas, por ello la importancia de quienes laboran en los Poderes Legislativos de conocer que es la armonización legislativa, pero más importante conocer el contexto y contenido de los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos que se están incorporando dentro del proceso legislativo mexicano a nivel local y federal.

### **OBJETIVOS DEL DOCUMENTO**

Derivado de la aprobación y ratificación de diversos Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos por parte del Estado Mexicano, se hace necesario que para el cumplimiento efectivo de los Tratados y Convenciones así como para hacer cumplir los derechos y libertades en ellos señalados, se armonicen y se tomen las medidas legislativas necesarias para hacerlos valer en el orden jurídico nacional, es decir lograr que los criterios establecidos en los instrumentos internacionales sean acorde y conforme a la Constitución y demás legislación mexicana vigente .

El objetivo principal de este documento es explicar qué se entiende por armonización legislativa, cuáles son sus objetivos y características.

Para esta investigación se estarán revisando diversos instrumentos Internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1978, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos entre otros más, así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya que en su artículo 73 en las denominadas Facultades del Congreso, se habla del concepto de armonización, por lo que se intentará explicar y describir el principio de la armonización legislativa desde estas dos perspectivas, desde el punto de vista del derecho internacional y del derecho constitucional, por lo que la primer pregunta que debemos respondernos es la siguiente: ¿ Que es la armonización legislativa?

---

## 1.1 ¿QUE ES LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA?

La armonización legislativa es implementar un proceso legislativo que haga compatibles normas jurídicas con otras, pero que buscan el mismo objetivo.

También se puede considerar como aproximación, armonización, homologación, integración, unificación o uniformidad del derecho son conceptos que se utilizan para enunciar un fenómeno vigente: la necesidad de que las sociedades y las personas cuenten con derechos comunes o afines en cualquier parte del mundo.<sup>11</sup>

De manera muy simple podemos decir que la armonización legislativa es el proceso para que los tratados internacionales y la Constitución tengan los mismos derechos y libertades y se puedan hacer efectivos por parte de los ciudadanos.

## 1.2 LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La definición previamente comentada surge de lo establecido en diferentes tratados y convenciones internacionales, siendo muy importante comentar que hoy es indispensable, recomendable y necesario tener conocimiento amplio sobre dichos instrumentos internacionales, así como se debe convertir en un exigencia en las diferentes escuelas y facultades de derecho, de que se realice una extensa divulgación y promoción de estos instrumentos internacionales, por su importancia y trascendencia jurídica y para que seguir entendiendo como se está globalizando el derecho, por lo menos en materia de derechos humanos.

Es así, que revisaremos los siguientes instrumentos internacionales por su importancia y trascendencia jurídica:

---

<sup>11</sup> Armonización de la Legislación de las entidades federativas respecto de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2009. México.

1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
3. Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores.
4. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por citar solamente algunos instrumentos internacionales, pero comentemos la importancia de estos con relación a la armonización legislativa:

## 1) LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

La Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene como fecha de adopción el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor internacional el 18 de julio de 1978 y entrada en vigor para el Estado Mexicano desde el 24 de marzo de 1981, es la más específica al respecto y de vanguardia sobre el tema de la armonización legislativa.

Dice lo siguiente en su artículo segundo<sup>12</sup>:

### ***Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno***

*Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*

El artículo segundo de la Convención Americana es claro, directo y muy específico, en que los Estados Parte se comprometen a adoptar conforme a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas, es decir, se instruye a que se presenten las respectivas iniciativas de ley, para adoptar los derechos y libertades señalados en la Convención Americana.

Pero este artículo segundo va más allá, señalando inclusive: “las que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”, es decir que se obliga

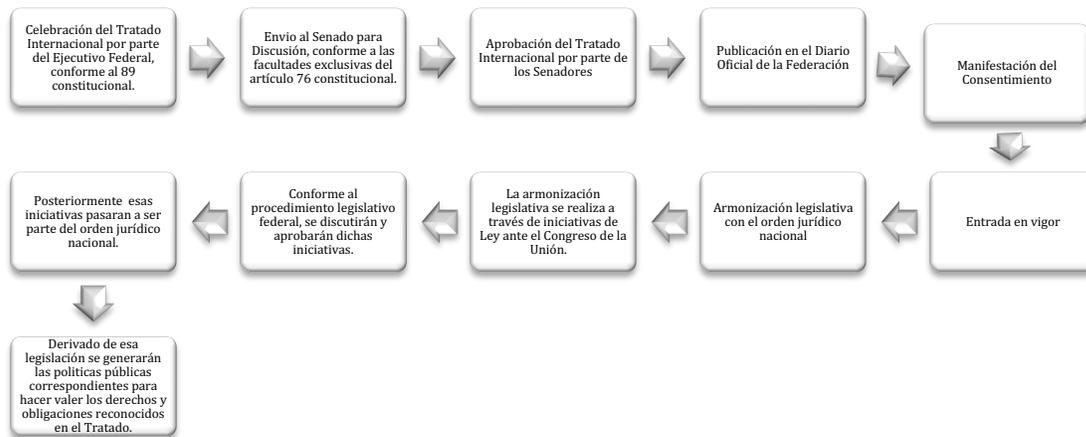
---

<sup>12</sup> Artículo 2. Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

a que además de presentar las iniciativas de ley, se establezcan las instituciones, políticas públicas, mecanismos, capacitaciones y todo lo que sea necesario para hacer efectivos los derechos y libertades señalados en la Convención.

A continuación, se muestran de manera general los pasos a seguir para lograr esta armonización legislativa y el camino jurídico que permita hacer valer los derechos y obligaciones reconocidos en los Tratados Internacionales, conforme a lo establecido en los artículos 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**CUADRO 1.** Pasos para lograr la armonización legislativa conforme a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos



## 2) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tiene como principios los enunciados en la Carta de las Naciones Unidas de 1948 y los cuales son: la libertad, la justicia y la paz tienen como reconocimiento la dignidad inherente a todos los

---

miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables.<sup>13</sup>

Es así, que este tipo de instrumentos internacionales cumple de forma oportuna los objetivos y finalidades, de conformidad con lo dispuesto por la Organización de la Naciones Unidas, y que se enuncian de manera general de la siguiente manera:

“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”<sup>14</sup>.

Continuando con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la fecha de adopción de este es del 16 de diciembre de 1966, la entrada en vigor internacional es el 23 de marzo de 1976 y entrada en vigor para el Estado Mexicano el 23 de junio de 1981.

En la Parte II, Artículo 2 dice lo siguiente en relación con la Armonización Legislativa:

*Artículo 2.*

*Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.*<sup>15</sup>

Como se observa, este artículo es claro y específico, ya que se compromete a que los Estados Parte deben adoptar conforme a sus procedimientos constitucionales, las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias, para hacer efectivos los derechos reconocidos en este pacto, es decir, reformar conforme al

---

<sup>13</sup> Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>14</sup> Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<sup>15</sup> Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

---

procedimiento legislativo reconocido por su constitución.

Tienen algo muy interesante y particular estos mandamientos, ya que podría señalar que se tomen al interior de los Estados Parte, las reformas legislativas necesarias para adecuarse a los tratados, sin embargo, va más allá y reconoce dos características muy importantes:

La primera, reconoce a las Constituciones de los Estados Parte, como las normas supremas y de más alta jerarquía e importancia, tan es así, que se les menciona expresamente, por lo que estos instrumentos internacionales van señalando el camino específico a seguir para lograr armonizar esos instrumentos internacionales con el orden jurídico nacional de los Estados Parte.

Como segunda característica no solamente instruye a las reformas legislativas necesarias, las cuales podría argumentarse por los Estados Parte, que ya se modificaron las constituciones y en ellas ya se reconocen los derechos y libertades señalados en los instrumentos internacionales, pero si no existiera una legislación secundaria que regulara esos derechos y libertades, sería más complicado hacerlos valer, por eso la importancia de la expresión “y las que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente pacto” porque no basta con modificar la Constitución, sino que el espíritu de este artículo es ir más allá, hasta donde sea necesario para que al final y lo más importante de todo, es tener la capacidad en ese Estado de hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en este Pacto y en general en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Para lograr esa verdadera efectividad en materia de libertades y derechos, a lo señalado en los artículos primero y tercero de nuestra Constitución Política, que por cierto su reforma es una consecuencia de los Tratados Internacionales comentados y es un claro ejemplo de armonización legislativa, sucedida en México en el año 2011, pero veamos lo que señala específicamente los artículos 1 y 3:

---

*Artículo 1:*

...

...

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.*

*Artículo 3:*

...

*La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.*

Por lo tanto, para hacer efectivos los derechos y libertades es necesario que todas las autoridades en todos sus niveles, así como todos los ciudadanos en su vida diaria promuevan y respeten los derechos humanos, para acceder así a una verdadera efectividad de los derechos y libertades señalados en estos instrumentos internacionales, situación que evidentemente tomará un tiempo, pero es a lo que se aspira como sociedad del siglo XXI.

Para el mejor entendimiento de lo antes mencionado, se presenta un cuadro que explica cuáles son las autoridades obligadas constitucionalmente para promover, proteger hacer respetar los Derechos Humanos en México:

**Cuadro 2.** Autoridades competentes para la protección de los Derechos Humanos

<b>Autoridades obligadas a la promoción, respeto y protección de los Derechos Humanos<sup>16</sup></b>				
	<b>Poder Ejecutivo</b>	<b>Poder Legislativo</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Órganos Autónomos</b>
Federal	Presidente de la República y la Administración Pública Federal	Congreso de la Unión	Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Federales	CNDH, INE, Banco de México, INEGI, INAI, IFT.
Local	Gobernadores, Jefe de Gobierno y las Administraciones públicas Locales	Congresos locales y Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Tribunales locales	Comisiones de Derechos Humanos Estatales, Comisiones Estatales Electorales, Comisiones de Acceso a la Información Pública, entre otros.
Municipal	Presidentes Municipales, Jefes Delegacionales y Ayuntamientos	Cabildos Municipales		

<sup>16</sup> Derechos Humanos en el artículo 1º constitucional: Obligaciones, principios y tratados.(2015) CNDH. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México

### 3) LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA REPRESIÓN DE LA TRATA DE MUJERES Y MENORES

Esta Convención tiene como entrada en vigor de manera internacional el 21 de marzo de 1950 y entrada en vigor para el Estado Mexicano a partir del 21 de mayo de 1956, teniendo como objetivos que las altas partes contratantes tomen las medidas conducentes para castigar a los individuos que se dediquen a la trata de menores.<sup>17</sup>

En sus artículos 6 y 7 establecen lo siguiente:

*Artículo 6: Las Altas Partes contratantes convienen, en caso de que no hubiesen aún tomado medidas legislativas o administrativas concernientes a la autorización y súper vigilancia de las agencias y oficinas de colocación, en dictar reglamentos en este sentido, a fin de asegurar la protección de las mujeres y de los niños que busquen trabajo en otro país.*

*Artículo 7 Las Altas Partes contratantes convienen, en lo que concierne a sus servicios de inmigración y emigración, en tomar medidas administrativas y legislativas destinadas a combatir la trata de mujeres y de niños. Convienen especialmente en dictar los reglamentos necesarios para la protección de las mujeres y de los niños que viajen a bordo de barcos de emigrantes, no solamente a la partida y a la llegada, sino también durante el viaje, y a tomar las disposiciones que tengan por objeto la publicación, en las estaciones y en los puertos, de avisos que pongan en guardia a las mujeres y los niños contra los peligros de la trata e indicando los lugares en los cuales pueden encontrar alojamiento, ayuda y asistencia.*

En estos dos artículos se puede observar la obligación para las partes de tomar las medidas legislativas y administrativas para la búsqueda de combatir la trata de mujeres y niños.

Se señala expresamente que se tomaran las medidas legislativas o administrativas concernientes, es decir que se obligan los Estados Parte a través de la armonización legislativa a que dentro de sus ordenamientos nacionales se cuente con la capacidad de hacer valer los derechos y libertades que señala esta Convención Internacional.

Como ya se planteó, queda en evidencia que la armonización legislativa va más allá

---

<sup>17</sup> Artículo 2 de la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores.

de las medidas legislativas, y las mismas se tienen que complementar con cuestiones administrativas, como son las políticas públicas que normalmente recaen en los Poderes Ejecutivos.

#### **4) LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS**

Finalmente se revisa lo que señala la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 con relación a la armonización legislativa, en su artículo 28:

##### ***Artículo 28***

*Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.*

El artículo 28 de la Declaración Universal no es tan claro ni específico como la Convención Americana ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debido a que solamente señala el derecho que tienen las personas a que los “derechos y libertades” se hagan plenamente efectivos, pero no obliga específicamente a los Estados miembros a realizar las medidas legislativas necesarias para hacerlo realidad, sin embargo, al contar con ese derecho se entiende que así debería de ser por parte de los Estados miembros y sin necesidad de que alguien más los obligue o se los ordené, ellos al asumir estos compromisos internacionales, deberían de modificar su legislación nacional para que sea acorde con los Tratados y Convenciones Internacionales.

#### **5) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917**

Respecto a los ordenamientos nacionales, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1917, en relación con la armonización legislativa encontramos varias menciones en la misma, destacando las señaladas en las Facultades del Congreso, y que a continuación las transcribimos para una mejor

---

## comprensión del tema:

*Sección III De las Facultades del Congreso*

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

...

...

*XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;*

...

...

...

...

*XXIX-R. Para expedir las leyes generales que armonicen y homologuen la organización y el funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;*

Lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos viene a fortalecer lo revisado en los instrumentos internacionales en este mismo documento.

Por ejemplo, en el tema de la contabilidad gubernamental se facultó al Congreso para que sea él quien expida la legislación en esta materia, con el objetivo de que la información presentada sea homogénea, por lo tanto esta legislación será aplicable para la federación, los estados, los municipios y las delegaciones hoy alcaldías, de la CDMX, recordando que la organización política del Estado Mexicano es la de un sistema federal,<sup>18</sup> que en palabras simples, es tener diferentes gobiernos en un mismo territorio, pero para que estos diferentes gobiernos en materia financiera de ingresos y egresos presenten la información de manera armonizada

---

<sup>18</sup> Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

para tener un mejor control sobre la misma, es que será el congreso quien emita la misma.

En la siguiente fracción, XXIX-R, es más específico el tema, ya que se facultó al Congreso de la Unión para que expida las leyes que armonicen y homologuen la organización y funcionamiento de los registros civiles, registros públicos inmobiliarios de las entidades federativas y de los catastros municipales.

Se detectan dos palabras claves utilizadas en la Constitución Política sobre el tema de la armonización legislativa, homologar y homogénea.

La Real Academia Española dice que homologar es equiparar y poner en relación de igualdad dos cosas, y en relación con la palabra homogeneizar dice que es nivelar, armonizar o unidad a los elementos de un conjunto o de un ámbito.<sup>19</sup>

Cabe señalar que lo que buscan estas acciones legislativas es equiparar, nivelar, armonizar y poner en relación de igualdad dos cosas, en este caso específico se refiere a que la legislación en todos sus niveles cumpla con estos objetivos, para facilitar el tema de la contabilidad gubernamental y los registros civiles.

Continuando con lo comentado en la Constitución sobre el tema de la armonización legislativa es necesario revisar los artículos transitorios, donde se encuentran ejemplos muy claros y específicos sobre el tema desarrollado:

*QUINTO. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente Decreto.*

*Tercero. Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se*

---

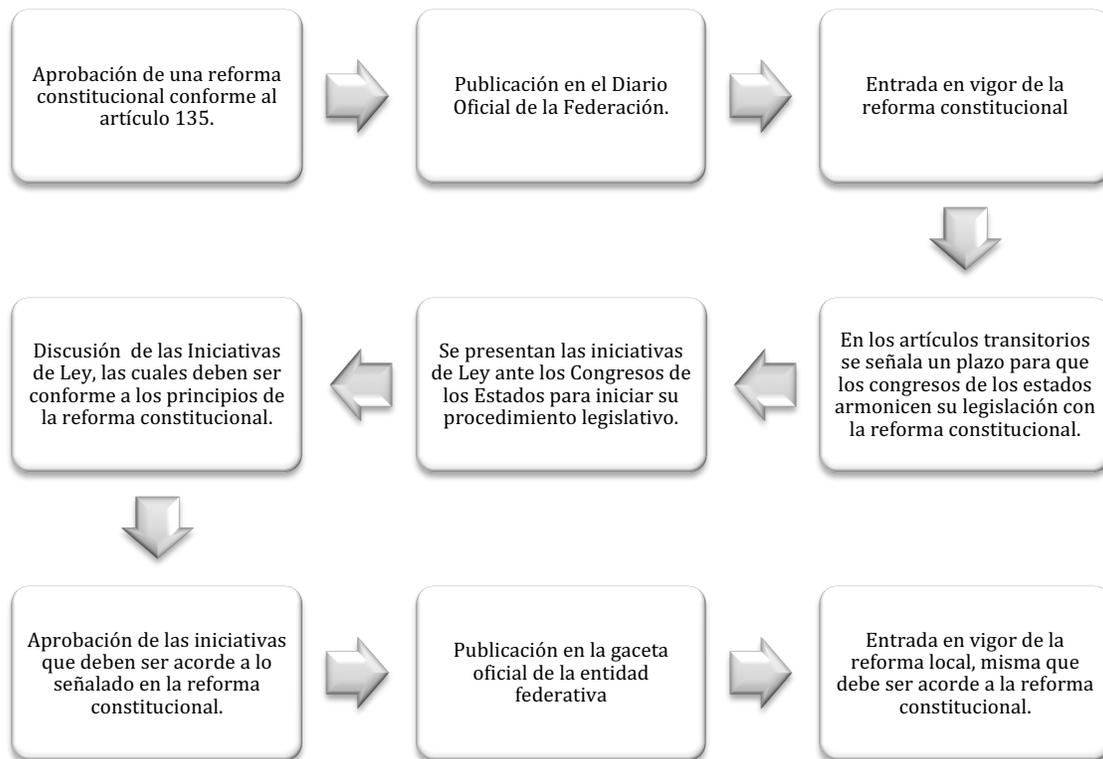
<sup>19</sup> Real Academia Española. (2018) homologar. , de Real Academia Española Sitio web: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=homologar>

refiere el artículo anterior, las legislaturas de las Entidades Federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este Decreto y la ley citada.

Estos artículos transitorios dejan claro el objetivo del término armonización legislativa y que la hemos denominado al inicio de este documento como: “La implementación de un proceso legislativo que haga compatibles normas jurídicas con otras pero que buscan el mismo objetivo”

Para una mejor comprensión del tema, se desarrolla un diagrama como el usado para los instrumentos internacionales, pero ahora con el tema de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los congresos locales, lo que llamaríamos la armonización legislativa para casos locales.

**Cuadro 3.** Pasos para la armonización legislativa de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



---

Como se ha venido desarrollando la armonización legislativa es más que una mera acción por parte de los poderes legislativos, ya que es una actividad que involucra además a los poderes ejecutivos quienes son los implementadores de las políticas públicas, es decir de los programas y acciones que van a permitir en este caso específico, la realización y efectividad de los derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales.

### **1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA**

Finalmente, una vez explicado lo distintos instrumentos internacionales y locales en los que se sustenta la armonización legislativa, consideramos que estamos en el momento adecuado para por explicar las características de la armonización legislativa son las siguientes:

1. Es una instrucción que surge en un Tratado Internacional o en la norma suprema como es la Constitución.
2. La instrucción está dirigida a los Poderes Legislativos federales si se trata de un Tratado Internacional o a los Poderes Legislativos Locales si surge de la Constitución Federal.
3. La armonización legislativa va más allá del proceso legislativo y se refiere a todas las acciones que sean necesarias para hacer valer los derechos y libertades reconocidos en los Instrumentos Internacionales.

---

## CONCLUSIONES

La instrucción para armonizar legislativamente una norma jurídica se puede dividir en dos instantes, el primero, si está dirigida a los Poderes Legislativos Federales si se trata de un Tratado Internacional o el segundo caso dirigido a los Poderes Legislativos Locales si surge de la Constitución Federal.

De igual modo, es necesario promover y difundir el contenido de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, pero más importante, es que estos derechos y libertades sean adoptadas y promovidas por los ciudadanos, porque será gracias a ellos junto con las autoridades que los derechos humanos sean una realidad en el día a día.

Finalmente, después de la elaboración del presente estudio, consideramos es momento de plantear una reforma constitucional, que establezca como obligación de los mexicanos y del Estado Mexicano, el enseñar, promover, aprender y conocer nuestra Constitución Política y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, por la importancia de sus principios, derechos, libertades y el contexto por el que nacieron.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Armonización de la Legislación de las entidades federativas respecto de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos (2009). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México.

Silva Meza, Juan. (2012) Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México. UNAM.

Derechos Humanos en el artículo 1º constitucional: Obligaciones, principios y tratados. (2015) CNDH. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

Constitución y Derechos Humanos (2015) CNDH. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

### **Leyes y Tratados Internacionales consultados**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

---

## LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA COMO GARANTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

Por: Mtro. Adalberto Méndez López, LL.M.<sup>20</sup> y  
Lic. Alán Domínguez Muñoz<sup>21</sup>

### I. Introducción

La palabra “armonizar”, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, se define como la acción de “*poner en armonía, o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin*”<sup>22</sup>.

Lo anterior quiere decir que, cuando se habla de “armonización”, estamos haciendo referencia a la necesidad de alinear u organizar un conjunto de partes de algo que conforma un todo, con el objeto de que éste funcione correctamente, por lo que armonizar, sin lugar a dudas, es una actividad más que cotidiana en cualquier sociedad.

Sin embargo, cuando se habla de “armonización legislativa”, la acción de

---

<sup>20</sup> Abogado por la Universidad La Salle (CDMX), egresado de la *İstanbul Bilgi Üniversitesi* (Estambul, Turquía) y Maestro en Estudios Legales Internacionales con Especialidad en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la *American University Washington College of Law* (Washington, D.C., E.U.A.) Catedrático de las Universidades Iberoamericana (CDMX y Torreón) e ITAM (CDMX), y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (OEA). De 2014 a 2017 fue profesor visitante de la *SUNY University at Buffalo* (Nueva York, E.U.A.), actualmente, dirige el Centro Iberoamericano de Formación en Derecho Internacional y Derechos Humanos, A.C. (CIFODIDH), y es Socio de la firma de abogados Velez y Sandoval, S.C., a cargo del área de Empresas y Derechos Humanos.

<sup>21</sup> Licenciado en Derecho y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Chihuahua, se ha desempeñado como Investigador del Centro de Estudios Juveniles del Partido Acción Nacional, de 2015 a la fecha se desempeña como asesor parlamentario de la H. Cámara de Diputados.

<sup>22</sup> Real Academia Española. (2018). Armonizar. En *Diccionario de la Lengua Española* (23.a ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?w=armonizar>

armonizar puede ser más compleja de lo que parece, considerando la multiplicidad de instrumentos normativos que coexisten en un país y, más aún, en uno como México, donde el sistema político que lo rige es el federalismo, lo cual significa que los Estados, Municipios y la Federación, derivado de la autonomía que el régimen federal les otorga, tienen normas que pueden ser distintas entre sí, lo cual hace más complejo el armonizar sin que se violen los postulados que exige el pacto federal.

Al respecto, dicha situación exige que los procesos de armonización se institucionalicen y cobren relevancia para que el marco jurídico normativo mexicano funcione como un efectivo garante del Estado de Derecho, pero, sobre todo, de los derechos humanos. Dicha necesidad se visibiliza aún más, cada vez que el Estado Mexicano ratifica algún instrumento internacional en la materia, lo que *per sé* demanda un proceso de armonización cuasi inmediato para cumplimentar el mandato constitucional que el Artículo 133 de la Carta Magna demanda al darle categoría a los tratados internacionales como ley suprema de la unión.

En este sentido, resulta interesante hacer un recuento histórico de como el derecho constitucional ha abordado la armonización legislativa. Al respecto, cabe mencionar que, desde la Constitución de 1824, se preveía en el régimen constitucional la armonización de las leyes con los tratados internacionales, ya que el Artículo 161 de dicho instrumento, establecía que era obligación de los Estados el “*guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación, con alguna potencia extranjera*”<sup>23</sup>.

De conformidad con el texto aludido, si bien no es una referencia expresa al

---

<sup>23</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824 y en vigor a partir del 30 de julio de ese mismo año y hasta el 5 de febrero de 1857, fecha en que la nueva Constitución Política entró en vigor.

ejercicio de armonizar legislativamente, si puede inferirse que, desde los inicios de la conformación del Estado Mexicano, la incorporación a la legislación doméstica de aquellas normas derivadas de compromisos internacionales, como los tratados, es una obligación por parte de todas las autoridades, sin importar el orden de gobierno al que pertenezcan, el incorporarlos como obligatorios, significando que en ese proceso, será necesario realizar distintas modificaciones o ajustes a la legislación ya existente, para que dichos instrumentos no se contrapongan con el orden normativo nacional y logren formar en consecuencia parte de un todo funcional.

Es decir, que la armonización legislativa es un paso casi inmediato tras la ratificación de un tratado internacional ya que, de lo contrario, sería inocuo asumir compromisos internacionales de carácter vinculante sin que éstos pudieran ser exigibles.

Sin embargo, la realidad es que en México la armonización legislativa aún es un tema pendiente toda vez que, a pesar de que el Estado Mexicano es uno de los países más activos asumiendo numerosos compromisos internacionales en materia de derechos humanos, éstos han encontrado dificultad de verse materializados en el plano nacional debido a la falta de armonización que existe entre dichos tratados y la legislación doméstica.

Y es que uno de los grandes pendientes en México en definitiva es la armonización legislativa. Todavía, existen legislaciones que plantean postulados superados por el propio derecho y que, en consecuencia, son incompatibles con el derecho internacional, lo cual lleva a que dichas disyuntivas sean, necesariamente, resueltas por el poder judicial, un ejercicio que si bien es necesario en un país donde existe división de poderes, representa que la justicia no sólo sea costosa sino cara, y todo por no contar con leyes debidamente armonizadas.

Quizás, parte del problema, resida en la poca comprensión que sobre la pertinencia de la armonización existe. Y es que iniciativas para promulgar nuevas

leyes son lo que los legisladores promueven todo el tiempo, sin embargo, quizás sería más útil promover modificaciones a las leyes que ya existen, con el objeto de armonizar éstas con los compromisos internacionales asumidos, sobre todo de aquellos en materia de derechos humanos.

Se advierte, en consecuencia, imprescindible el clarificar la pertinencia en dicho ejercicio ya que, incluso, en documentos publicados por el propio poder legislativo se advierte ya la importancia de dicha actividad, en palabras de la propia Cámara de Diputados, en su LX Legislatura: *“es importante señalar que el ejercicio de armonización legislativa, en materia de derechos humanos, no debe ser considerado como una simple actividad optativa para las autoridades federales y las entidades federativas, pues es un deber jurídico derivado de los propios tratados que han sido incorporados al orden jurídico nacional, por lo que el incumplimiento u omisión de dicha obligación representa, entonces, una responsabilidad para dichas autoridades”*<sup>24</sup>.

## II. Armonización Legislativa: ¿Qué es y cómo llevarla a cabo?

Para el Congreso de la Unión, como los Congresos Locales, el ejercicio de armonización legislativa es de suma importancia, pues significa hacer compatibles las disposiciones federales o estatales, según corresponda, con los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México forma parte, con el fin de evitar dificultar su aplicación y proveer de eficacia a estos últimos. Desde la óptica del derecho internacional, debe de haber un congruencia y orden entre los tratados internacionales de derechos humanos y el derecho doméstico, de manera que, siempre prevalezca el derecho internacional, ya que los Estados se sometieron a

---

<sup>24</sup> Corte, María de los Ángeles; *“La Armonización Legislativa en las Entidades Federativas”*; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG); Cámara de Diputados LX Legislatura; Mayo de 2009; Disponible para su consulta en la siguiente liga: <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/1.%20La%20armonizacion.pdf>

---

esos documentos de manera libre y soberana, y se obligaron a dar cumplimiento a esas obligaciones internacionales de buena fe.

En consecuencia, es necesario advertir que la armonización normativa, no sólo constituye un paso o un requisito adicional al proceso de creación de un ordenamiento, sino que, por el contrario, es *per se* la columna vertebral para que este nuevo cuerpo legal se adapte de manera congruente, sutil y sobre todo eficaz, a las conductas de cualquier sociedad cuyas gestiones serán regidas a través de ella, así como las autoridades que van a aplicarla y quienes en consecuencia sancionarán, en dado caso, su incumplimiento.

Resulta importante señalar que, en el caso del proceso legislativo en las entidades federativas es unicameral, representado por los Congresos de los Estados, por lo que si bien es cierto son las mismas etapas, éste se desahoga en una sola instancia, desde la presentación de la iniciativa de ley hasta su aprobación, correspondiendo a la persona titular del Poder Ejecutivo, en lo relativo a las fases de promulgación y publicación de la ley.

Sin embargo, en materia federal, la situación es distinta, toda vez que el proceso legislativo es bicameral, significando que el proceso de armonización normativa se complejiza, ya que exige un ejercicio de adecuación en dos instancias que, para que sea eficaz, debe ser coordinado, situación que en un sistema democrático puede ser un tanto complicado por la multiplicidad de corrientes ideológicas que pueden subsistir al interior de las propias cámaras.

Si bien los esfuerzos han sido notables puesto que se ha logrado un adelanto importante en la materia durante el periodo del 2008 a la fecha, el proceso de armonización legislativa no se ha consolidado y la normatividad interna de las entidades federativas aun contiene preceptos que contravienen los derechos de las personas. Este proceso puede optimizarse para lograr la obtención de mejores

---

resultados, en relación con la aprobación de las propuestas de ley.

Sin embargo, aún se encuentran resistencias que sobrepasan al propio legislador, tales como las emanadas del máximo tribunal del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha establecido criterios jurisprudenciales en el que han sostenido que los derechos humanos previstos en los tratados internacionales, se encuentran al mismo nivel que los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conformando un mismo catálogo sin hacer referencia a una cuestión jerárquica, acotando incluso que, cuando se esté en presencia de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional, prevalece o tiene aplicación directa el texto de la Ley Fundamental frente a cualquier norma de carácter internacional. A saber, se transcribe, para su análisis, parte del referido precedente judicial:

***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 AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL***<sup>25</sup>.

Lo anterior, resulta un obstáculo nada menor ya que, un proceso de armonización normativa derivado de un tratado internacional que pudiera contravenir a la Carta Magna se vería imposibilitado de realizarse ya que la jurisprudencia mandata la prevalencia de la Constitución sobre el tratado en

---

<sup>25</sup> Tesis P/J. 20/2014, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. XVII, abril de 2014, Tomo I, p. 292.

comento, sin importar que la normativa internacional pudiera ser más protectora que el propio texto constitucional. Es decir, no puede decirse entonces que en México exista un verdadero control de convencionalidad, sino que en realidad lo que tutelan los tribunales es un control de constitucionalidad, al excluir cualquier norma internacional que pudiera ser contraria o disonante a lo que prevé el derecho constitucional mexicano.

La Suprema Corte de Justicia, desafortunadamente, pareciera no entender la necesidad de que dichos estándares formen parte integral del marco normativo mexicano, inclusive si estos estándares están por encima o amplían las protecciones que el propio texto constitucional prevé, tal y como sucede en países de América Latina como Guatemala y Colombia, que contemplan cláusulas de supra constitucionalidad<sup>26</sup>.

Al respecto, dicho criterio no sólo es propio de otros órdenes normativos en el mundo, sino que la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) lo ha recogido en su llamada “jurisprudencia universal”.

Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General No. 27<sup>27</sup>, con motivo de la libertad de circulación, se refirió a la restricción de derechos humanos. En aquella ocasión indicó que “*para ser permisibles, las*

---

<sup>26</sup> Para mayor referencia, se sugiere revisar los postulados que para tal efecto prevén los artículos 46 y 93 de las constituciones de Guatemala y Colombia, respectivamente.

MÉNDEZ, Adalberto y CÁRDENAS, Gustavo; “*Restricciones Constitucionales al Control de Convencionalidad en México*”; Revista Methodos CDHDF, No. 14, México 2018; Págs. 31-54. Disponible en la siguiente liga: <http://revistametodhos.cd hdf.org.mx/index.php/restricciones-constitucionales-al-control-de-convencionalidad-en-mexico>

<sup>27</sup> Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, Comentario General No. 27, disponible para su consulta en la siguiente liga: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN27](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN27)

---

*restricciones deben ser previstas por la ley, deben ser necesarias en una sociedad democrática para proteger los fines mencionados y deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto*<sup>28</sup>. En cuanto al requisito de proporcionalidad, indicó también que *“deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse”*<sup>29</sup>.

En este sentido, es innegable que el tribunal constitucional mexicano es resistente a incorporar íntegramente los postulados de aquellos tratados internacionales en materia de derechos humanos que puedan llegar a maximizar la protección de la persona ampliando las propias protecciones que para tal efecto el texto constitucional prevea, situación que sin lugar a dudas impone un reto en materia de armonización legislativa, y sobre todo aquella que verse sobre la tutela de los derechos humanos, misma que sobra decir no sólo es un ejercicio de buena técnica legislativa, sino que constituye un auténtico garante de estos derechos.

### **III. Armonización en Materia de Derechos Humanos y su relación con las legislaturas estatales**

Es claro que todo país al suscribir un tratado internacional se compromete a cumplimentar las obligaciones que adquirieron derivado de su subscripción en virtud de que ésta, parte de un acto libre y volitivo de los Estados, apelando en consecuencia a la naturaleza de la llamada “cláusula facultativa”, regida por el principio *pacta sunt servanda* y significando que *“lo pactado obliga”*.

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C, No. 111, párr. 132.

En consecuencia, dicha cláusula, al comprometer a los Estados subscriptores al cumplimiento del instrumento, implica que la normativa interna deberá ser necesariamente adecuada para darle eficacia al propio tratado, proceso que no es inmediato, sino que conlleva un accionar del Poder Legislativo para modificar y armonizar las leyes tendientes a lograr la ya aludida eficacia, que se traduce en concordancia normativa entre las leyes y las obligaciones internacionales del Estado. Lo anterior, sin duda, toma mayor relevancia en materia de derechos humanos, sobre todo cuando el propio instrumento internacional establece, expresamente, la obligación de adecuar a éste la normativa doméstica<sup>30</sup>.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Artículo 2º dispone una obligación en este sentido, contemplando el “*Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno*”, estableciendo que “*si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades*”<sup>31</sup>.

El artículo citado indica de manera categórica, la obligación de los Estados signatarios de armonizar y realizar los cambios que resulten necesarios para incorporar el contenido del tratado en el derecho interno de éstos a fin de cumplir con los postulados de la citada Convención.

---

<sup>30</sup> CASTAÑEDA, Mireya, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su recepción, CNDH, México, 2015, Pag. 186.

<sup>31</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969.

Resulta entonces imperante cuestionar, si el proceso de armonización legislativa ¿debe realizarse únicamente cuando el tratado así lo prevé, o bien, si es un ejercicio que cualquier Estado debe realizar de manera inmediata incluso si el propio tratado internacional que ha suscrito no lo contemple? La respuesta, se advierte obvia, y es que de nada serviría suscribir tratados internacionales y darles fuerza de ley, sin que éstos pudieran ser compatibles con la normativa doméstica.

En este sentido, el Artículo 4º de la Ley sobre la Celebración de Tratados, prevé una disposición interesante, al establecer que los *“tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda”*<sup>32</sup>.

Y es que, en un Estado donde existe la división de poderes, la armonización normativa cobra sentido al ser justamente el Poder Legislativo el que valida el acto del Poder Ejecutivo en la suscripción de tratados internacionales, al dictaminar la pertinencia de éstos y, por lo tanto, la aprobación definitiva del mismo mediante la ratificación de éstos por parte del Senado de la República en términos de la Fracción Primera del Artículo 76º de la Constitución Mexicana. Es decir, turnar para aprobación un instrumento de esta naturaleza, no sólo es un mero acto de cordialidad política entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino que, por el contrario, constituye un ejercicio técnico donde el legislativo valida la compatibilidad del tratado y dictamina en qué términos éste cobrará eficacia, demandando para tales efectos, los ajustes necesarios para su incorporación en el ámbito de su competencia que son, propiamente, las leyes nacionales.

---

<sup>32</sup> Ley sobre la Celebración de Tratados Internacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

---

Sin embargo, hay que enfatizar que la no incompatibilidad legislativa o normativa por no llevar a cabo un correcto proceso de armonización, no sólo es exclusivo en materia de tratados internacionales, sino que también puede darse entre la Constitución Federal y la normativa secundaria y estatal de un mismo país.

Al respecto, cabe destacar que en México el 6 y 10 de junio del año 2011, respectivamente, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impactaron directamente en la administración de justicia federal y en el respeto a los derechos humanos.

La primera de ellas concierne fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, el cual se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad cuyos alcances y condiciones se determinarán en la ley reglamentaria; la creación de los Plenos de Circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia por sustitución; entre otras.

La segunda, en íntima relación con la anterior, evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas constitucionales, como aquella relativa a los migrantes o a la suspensión de

---

garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual.

Asimismo, una tercera reforma relevante, incluso anterior que la de 2011, es sin duda la llevada a cabo en el 2008 con la entrada en vigor de un nuevo sistema procesal penal acusatorio y oral en México. Dicha reforma constitucional, en su régimen de transitoriedad, otorgó un plazo de ocho años para su entrada en vigor, término que debió ser utilizado para preparar defensores, agentes del Ministerio Público, jueces, policías y peritos.

Las tres reformas antes descritas comparten dos características. La primera es que todas denotan un sesgo de progresividad y garantista, tendiente a la ampliación del espectro de la protección de los derechos humanos y la modernización de las instituciones que procuran e imparten justicia, cuestión que es indiscutiblemente positiva, sin embargo, la segunda característica compartida es que ninguna de las tres, a casi diez y siete años de haber entrado en vigor, ha logrado tener plena eficacia ni se han armonizado en los ordenamientos secundarios y locales de manera adecuada, impactando negativamente en ámbitos tan fundamentales como la impartición de justicia.

Por ejemplo, en lo que respecta a la reforma de 2008 en materia penal, ésta se ha caracterizado por una deficiente implementación, repercutiendo negativamente en la percepción social que de la reforma se tiene, toda vez que si bien es una reforma de avanzada al prever postulados garantistas y de plena protección a los derechos humanos tanto de la víctima como del imputado, la mala implementación de la misma y el fallido resultado obtenido con ésta, no sólo ha dilapidado la percepción sobre ésta, sino que no está eficientando el sistema de

justicia mexicano, por el contrario, lo está colapsando<sup>33</sup>, por lo que a más de diez años de esta reforma constitucional, se hace necesario revisar si las legislaciones estatales han creado las instituciones adecuadas para tener un orden jurídico confiable e instituciones democráticas confiables, es decir, es urgente un proceso coordinado de armonización legislativo especializado en la materia.

En esta misma tesitura, cabe mencionar que reforma de 2008 consolidó la figura del arraigo en el texto constitucional en su Artículo 16º, que permite la privación de la libertad de cualquier presunto delincuente hasta por cuarenta días, con opción a extender el plazo por un periodo de tiempo igual, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia.

Dicha figura, sin duda, es incompatible con el espíritu garante de las libertades individuales que dispuso históricamente el Artículo 16º constitucional, generando severas críticas por parte de los especialistas e, incluso, de organismos internacionales de derechos humanos como la Comisión Interamericana y diversas agencias de Naciones Unidas. Es decir, una muestra más de la pertinencia de la armonización legislativa, la cual puede incluso en ocasiones constitucionalizar figuras que son contrarias al espíritu protector de la propia Carta Magna, como lo es la propia figura del arraigo<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Al respecto, fue el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), quien dio a conocer en una investigación del año 2016 denominada “*Reporte de hallazgos sobre los avances de la implementación de la reforma penal en México*”, calculó que tardará aproximadamente 11 años adicionales al inicio en vigor del nuevo sistema de justicia penal, para que éste genere los resultados esperados y se implemente con un nivel idóneo.

<sup>34</sup> En materia penitenciaria existe un gran rezago, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México del año 2015, tras abordar el tema penitenciario en el país en lo referente al rubro del derecho a la libertad personal, recomendó que se elimine el sistema de estudios tendientes a determinar el índice de peligrosidad de un individuo y los llamados estudios de personalidad por ser contrarios a la Convención Americana. Dicho informe, está disponible para su consulta en la siguiente liga:

Por otra parte, en lo que respecta a la multicitada y reconocida reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, ésta también presenta severos atrasos en materia de armonización legislativa. Al respecto, ha sido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), quien manifestara en junio de 2018 mediante un comunicado, que a siete años de la aludida reforma, solo 16 entidades federativas del país tenían el 100% lo que a la armonización constitucional respectaba, incluyendo las 11 disposiciones normativas secundarias que de ésta dimanaron. De acuerdo con el organismo de derechos humanos, los congresos que sí han cumplido con esta labor de armonización son los ubicados en: Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas.

Si bien, la información proporcionada por la CNDH es cuestionable toda vez que el análisis realizado por la dependencia carece de rigor metodológico<sup>35</sup>, ya que es un estudio basado más en la percepción que en la efectividad normativa en concreto, lo que si demuestra es que, a siete años de ésta, el proceso de implementación de la reforma ha sido lento y deficiente y esto ha repercutido severamente en la persistencia de un cuadro sistemático de violaciones a derechos humanos en el país.

---

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

<sup>35</sup> Para consultar dicha información, la CNDH habilitó un micrositio web con la información respectiva, misma que se encuentra disponible para su consulta en la siguiente liga: <http://armonizacion.cndh.org.mx/>

---

#### IV. CONCLUSIONES

No cabe duda de que resulta indispensable ampliar la discusión sobre los principales insumos y acciones que conforman un debido ejercicio de armonización legislativa, tendientes a cumplir con las diversas recomendaciones y acciones contenidas en todos los ordenamientos normativos que coexisten en un Estado.

La labor principal del proceso de armonización es la de dar orden y coherencia a la multiplicidad de leyes, tratados internacionales y demás ordenamientos de un país con su constitución, con el objeto principal de evitar a toda costa, antinomias normativas o contradicción de leyes, haciendo en consecuencia que el marco legal funcione eficientemente cumplimentando su objetivo, el de regular la conducta de la sociedad.

En consecuencia, dicha acción de armonizar leyes no sólo debe verse como un procedimiento de rutina de asepsia normativa, sino que, por el contrario, constituye un auténtico garante de los derechos humanos al dar certeza de que las leyes serán efectivas en su aplicación y tendrán soporte en el ámbito doméstico al reconocer plenamente las protecciones a los derechos humanos que de los tratados internacionales se derivan.

Crear un ambiente favorable en los congresos y/o parlamentos, según sea el caso, para deliberar sobre las fortalezas, debilidades y obstáculos, para adelantar un proceso efectivo de armonización en el ámbito federal y local, que permita incorporar el derecho internacional de los derechos humanos en la legislación interna, práctica judicial y en las políticas públicas resulta de vital importancia, así como el fomentar la réplica y adecuación de buenas prácticas y experiencias de otros países.

Impulsar la participación incluyente de los diferentes actores involucrados en la

---

promoción y defensa de los derechos humanos en la discusión, elaboración y seguimiento de iniciativas y acciones de armonización legislativa a fin de alcanzar resultados óptimos, es menester de toda entidad federativa y orden de gobierno, ya que los grupos en situación de vulnerabilidad y los grupos de interés no pueden ser excluidos de dichos procesos, por lo que un reto a superar, es el comunicar pero sobre todo garantizar efectivamente la participación de éstos grupos en los procesos de armonización.

A nivel nacional, es fundamental exhortar a los Congresos de los Estados a que den celeridad a sus trabajos legislativos a fin de completar el proceso de armonización, toda vez que, a la fecha, existen entidades federativas que presentan un rezago considerable en la materia, situación contrastante si consideramos que, por el contrario, existen Estados que han avanzado considerablemente, lo que puede repercutir negativamente a nivel nacional ya que esta disparidad puede acrecentar los niveles de desigualdad en México.

La armonización legislativa, no es un proceso opcional, por el contrario, al constituirse éste como un verdadero garante de los derechos humanos por ser una herramienta que asegura su efectividad, éste debe ser obligatorio y exigible en caso de que no se realice ya que, de lo contrario, se estaría obstaculizando el goce efectivo de un derecho debiendo, en consecuencia, acudir a los tribunales para que éstos concluyan el proceso de armonización mediante una resolución judicial, la cual, no necesariamente siempre tendrá efectos generales, sino en lo particular, resolviendo parcialmente el problema.

---

## Bibliografía

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (Versión Electrónica).  
Disponible en la siguiente liga: [www.rae.es](http://www.rae.es)

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824 y en vigor a partir del 30 de julio de 1824.

Corte, María de los Ángeles; *“La Armonización Legislativa en las Entidades Federativas”*; Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG); Cámara de Diputados LX Legislatura; Mayo de 2009.

MÉNDEZ, Adalberto y CÁRDENAS, Gustavo; *“Restricciones Constitucionales al Control de Convencionalidad en México”*; Revista Methodos CDHDF, No. 14, México 2018.

Ley sobre la Celebración de Tratados Internacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

CASTAÑEDA, Mireya; *“Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su Recepción”*; Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); México 2015.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969.

Comentario General No. 27; Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU; Libertad de circulación (Art. 12): 02/11/99. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27. (General Comments).

*Inter-American Commission on Human Rights*. Situación de los derechos humanos

---

en Mexico/Comisión Interamericana de Derechos Humanos. v.; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L) ISBN I. Title. II. Series. OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C, No. 111.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC); “*Reporte de hallazgos sobre los avances de la implementación de la reforma penal en Mexico*” (México 2013); Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América (USAID). Disponible para su consulta en la siguiente liga: [http://cidac.org/esp/uploads/1/Hallazgos\\_Implementacion\\_Reforma\\_Penal.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/Hallazgos_Implementacion_Reforma_Penal.pdf)