

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 20

Personas migrantes y sujetas a protección internacional

Sistematización de criterios hasta junio de 2023

Derechos Humanos



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO Personas migrantes y sujetas a protección internacional / Diana Beatriz González Carvallo [y otros tres] ;
Q600.113 esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la
H852h Nación. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2023.
V.20 1 recurso en línea (xv, 177 páginas : ilustraciones ; 28 cm.) -- (Cuadernos de jurisprudencia. Derechos
 humanos ; 20)

"Sistematización de criterios hasta junio de 2023"

Material disponible solamente en PDF.

ISBN 978-607-552-140-4 (Obra Completa)

ISBN 978-607-552-413-9

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis 2. Migrantes
– Derecho internacional de los Derechos humanos 3. Migración – Derecho de iniciativa – Legislación
– México 4. Derechos de los migrantes – Derecho a la igualdad – Derecho a la no discriminación 5. Calidad
migratoria 6. Refugiados 7. Tráfico de personas I. González Carvallo, Diana Beatriz, autora II. México.
Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales III. ser.
LC KGF2983

Primera edición: noviembre de 2023

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Primera Sala

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf

Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Mtra. Alejandra Martínez Verástegui
Directora General

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 20

Personas migrantes y sujetas a protección internacional

Sistematización de criterios hasta junio de 2023

Diana Beatriz González Carvallo

Cristian Rodríguez Barrón

Yazmín Domínguez Rodríguez

Ixchel Rosario Molotla Santoyo



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

El constitucionalismo mexicano no podría comprenderse sin la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por medio de sus decisiones ha garantizado la vigencia de las normas y los principios contenidos en nuestra Constitución. En particular, las disposiciones sobre derechos humanos han sido dotadas de contenido normativo en los precedentes del Máximo Tribunal, el cual ha interpretado los mandatos constitucionales a la luz de los más altos estándares internacionales en la materia y ha desarrollado figuras jurídicas innovadoras que contribuyen a hacer realidad los mandatos de protección, respeto, promoción y garantía de los derechos para todas las personas.

La posición de la Suprema Corte como garante de los derechos humanos y actor relevante en el desarrollo de la doctrina jurídica mexicana comenzó a manifestarse de manera particular en los albores de la reforma constitucional de 2011 y se consolidó con la entrada en vigor del sistema de jurisprudencia por precedentes, en marzo de 2021. Con el nuevo paradigma, marcado con el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, se elimina el requisito de la reiteración de criterios para la creación de jurisprudencia en la Suprema Corte con el fin de que sus decisiones tengan efectos inmediatos. En la actualidad, las autoridades judiciales están vinculadas por las razones que sustenten los fallos del Máximo Tribunal cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos en Pleno y cuatro votos en Salas.

Ahora bien, para que los precedentes de la Suprema Corte sean efectivamente aplicados y tengan un mayor impacto en el sistema de justicia se requiere, en principio, que sean conocidos por las autoridades judiciales, la comunidad jurídica y, sobre todo, por las personas justiciables. En este sentido, la comunicación de los precedentes es un presupuesto para su aplicación y ha sido una preocupación permanente de la Suprema Corte. La creación de la versión digital del *Semanario Judicial de la Federación*, el desarrollo de buscadores especializados y la capacitación para su uso y consulta son ejemplos de los esfuerzos institucionales que se han realizado para acercar las decisiones de la Suprema Corte a una audiencia cada vez más amplia. Sin embargo, estas acciones deben estar acompañadas por otras estrategias de divulgación enfocadas en construir una cultura del precedente en nuestro país, así como por el desarrollo de herramientas para el análisis de las sentencias constitucionales.

El primer obstáculo para la difusión de los precedentes de la Suprema Corte es que las personas cuenten con las herramientas analíticas para reconocer los hechos y determinar cuáles son los argumentos de la sentencia que resultan vinculantes (*ratio decidendi*), discerniendo de otras partes del fallo que pueden ser interesantes, pero no constituyen el criterio con el que se resolvió la controversia. Aunque las tesis han sido una herramienta importante para la clasificación e identificación de los criterios jurisprudenciales, se han detectado problemas en su conformación al punto de que, en algunos casos, existe una desconexión entre la *ratio decidendi* de la sentencia y lo sostenido en la tesis.

Otra de las dificultades que enfrentan las personas al acercarse a los precedentes en materia de derechos humanos es el amplio y creciente número de sentencias. El número de asuntos que resuelve anualmente la Suprema Corte mexicana es muy alto en comparación con otros tribunales constitucionales. Además, si sumamos las decisiones de las instancias autorizadas para emitir precedentes obligatorios y orientadores, como son los Tribunales Colegiados de Circuito y los Plenos Regionales, resulta realmente complicado para cualquier persona mantenerse al tanto de los criterios sobre derechos humanos y su desarrollo jurisprudencial.

El acceso a los criterios de la Suprema Corte es aún más intrincado para las personas que no son especialistas en derecho, ya que el sistema de precedentes en nuestro país es muy complejo y formalista. En efecto, las reglas y los mecanismos para su creación y modificación son tan diversos que pueden resultar incomprensibles para quienes acuden ante las instancias judiciales o simplemente están interesados en conocer los alcances de sus derechos. A esto se suma el uso de un lenguaje sumamente técnico en las resoluciones judiciales que dificulta su comprensión y la identificación de las razones que soportan la decisión.

Con el propósito de generar un medio de divulgación de los criterios de la Suprema Corte que sea efectivo, sencillo y accesible para todas las personas, desde 2020 la Suprema Corte, por medio del Centro de Estudios Constitucionales, ha impulsado la publicación de los *Cuadernos de Jurisprudencia*. En éstos se utiliza la línea jurisprudencial como herramienta metodológica para sistematizar los precedentes de la Corte. La ventaja de esta metodología es que en lugar de limitarnos a un análisis aislado y desestructurado de las sentencias, nos permite realizar un estudio sistemático de las resoluciones judiciales relevantes, con el propósito de determinar la subregla jurisprudencial que subyace en cada una de las líneas desarrolladas por este Alto Tribunal.¹

En cuanto a su estructura, los cuadernos comienzan con la "Nota metodológica", en la que se exponen las pautas para la búsqueda, selección y análisis de las sentencias que integran la línea jurisprudencial. La presentación de las sentencias incluye una síntesis de los hechos relevantes del caso, seguido por preguntas que reflejan el problema jurídico planteado, el criterio jurídico establecido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte y los argumentos que lo justifican. También se identifican las resoluciones asociadas con la sentencia que se estudia y las tesis aisladas o de jurisprudencia que emanaron de ella.

¹ López Medina, Diego, *El derecho de los jueces*, 2.a. ed., Editorial Legis-Universidad de los Andes, Bogotá, 2021, págs. 139-147.

Desde la Suprema Corte esperamos que estos cuadernos contribuyan al conocimiento amplio de los precedentes de este tribunal, especialmente de los criterios relevantes para el desarrollo de los derechos humanos. De esta forma, queremos propiciar que la labor del Máximo Tribunal se acerque a todas las personas y les proporcione herramientas que les permitan hacer efectivos sus derechos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

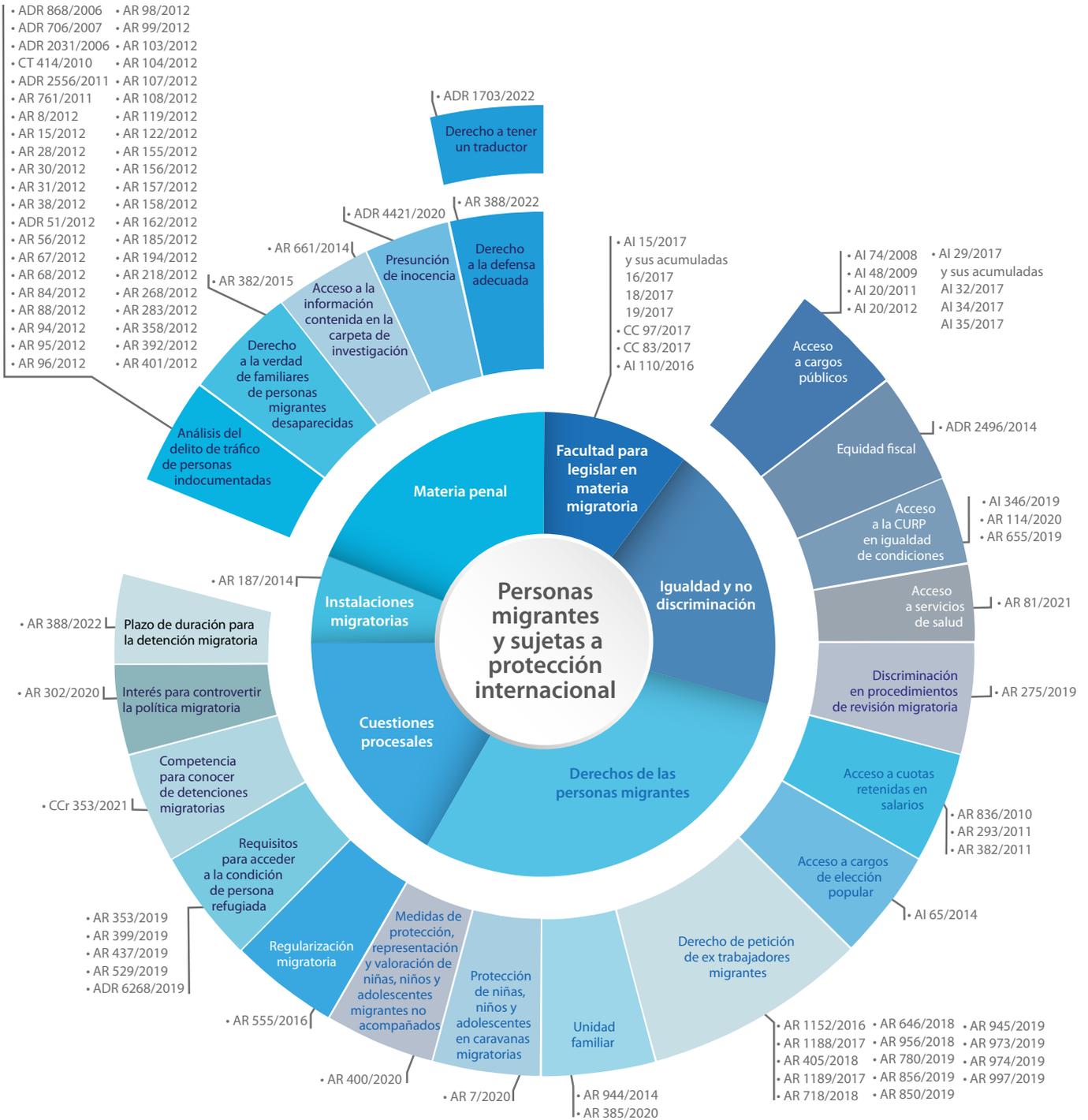
Prólogo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México (ACNUR-México)	1
Nota introductoria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	5
Consideraciones iniciales	9
Nota metodológica	13
1. Facultad para legislar en materia migratoria	15
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, 6 de septiembre de 2018	17
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 110/2016, 15 de enero de 2019	20
2. Igualdad y no discriminación	23
2.1 Acceso a cargos públicos	25
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008, 12 de enero de 2010	25
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, 14 de abril de 2011	27
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, 21 de agosto de 2017	30

2.2 Equidad fiscal	34
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2496/2014, 10 de septiembre de 2014	34
2.3 Acceso a la CURP en igualdad de condiciones	37
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 346/2019, 16 de octubre de 2019	37
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 114/2020, 22 de septiembre de 2021	40
2.4 Acceso a servicios de salud	43
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 81/2021, 13 de octubre de 2021	43
2.5 Discriminación en procedimientos de revisión migratoria	46
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 275/2019, 18 de mayo de 2022	46
3. Derechos de las personas migrantes	53
3.1 Acceso a cuotas retenidas en salarios	55
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 836/2010, 26 de enero de 2011	55
3.2 Acceso a cargos de elección popular	57
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, 25 de septiembre de 2014	57
3.3 Unidad familiar	60
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 944/2014, 8 de abril de 2015	60
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 385/2020, 02 de diciembre de 2020	62
3.4 Protección de niñas, niños y adolescentes en caravanas migratorias	65
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 7/2020, 16 de febrero de 2022	65

3.5 Derecho de petición de extrabajadores migrantes	69
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1152/2016, 31 de octubre de 2018	69
3.6 Medidas de protección, representación y valoración de NNA migrantes no acompañados	72
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 400/2020, 29 de marzo de 2023	72
4. Cuestiones procesales	79
4.1 Regularización migratoria	81
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 555/2016, 26 de octubre de 2016	81
4.2 Requisitos para acceder a la condición de persona refugiada	84
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 353/2019, 16 de octubre de 2019	84
4.3 Competencia para conocer de detenciones migratorias	88
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Criterios 353/2021, 10 de agosto de 2022	88
4.4 Interés para controvertir la política migratoria	91
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 302/2020, 26 de octubre de 2022	91
4.5 Plazo de duración para la detención migratoria	96
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 388/2022, 15 de marzo de 2023	96
5. Instalaciones migratorias	103
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 187/2014, 04 de junio de 2014	105
6. Materia penal	109
6.1 Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas	111
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 868/2006, 30 de agosto de 2006	111

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2031/2006, 07 de febrero de 2007	114
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 414/2010, 19 de octubre de 2011	116
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2556/2011, 25 de enero de 2012	119
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 761/2011, 22 de agosto de 2012	121
6.2 Derecho a la verdad de familiares de personas migrantes desaparecidas	127
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 382/2015, 02 de marzo de 2016	127
6.3 Acceso a la información contenida en la carpeta de investigación	133
SCJN, Pleno, Amparo en Revisión 661/2014, 04 de abril de 2019	133
6.4 Presunción de inocencia	136
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 4421/2020, 19 de mayo de 2021	136
6.5 Derecho a la defensa adecuada	138
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 388/2022, 15 de marzo de 2023	138
6.5.1 Derecho a tener un traductor	141
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1703/2022, 05 de octubre de 2022	141
Consideraciones finales	145
Anexos	147
Anexo 1. Glosario de sentencias	147
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia	153
Anexo 3. Glosario específico	161
Anexo 4. Instrumentos internacionales y nacionales en la materia	169

Personas migrantes y sujetas a protección internacional



Prólogo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México (ACNUR-México)

Según el Informe sobre Tendencias Globales del ACNUR, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, el número de personas refugiadas en el mundo aumentó de 27,100,000 en 2021 a 35,300,000 a finales de 2022. Según las estadísticas de desplazamiento forzado de ACNUR, éste es el mayor incremento del que se tiene registro.¹

A finales de 2022 había 108,400,00 personas desplazadas por la fuerza en el mundo a causa de persecuciones, conflictos, violencia, violaciones a los derechos humanos y acontecimientos que alteraron gravemente el orden público. Esta cifra refleja un aumento de 19,000,000 de personas en comparación con el año 2021; además, supera la población de países como Ecuador, Países Bajos y Somalia. En suma, 1 de cada 74 personas en el planeta ha sido forzada a huir.²

En el caso de México, los dos últimos años marcaron tendencias históricas en términos de movilidad humana. En 2021, la cantidad de solicitudes para el reconocimiento de la condición de persona refugiada alcanzó un récord de más de 130,000, siendo México el tercer país con mayor número de solicitudes en el mundo; mientras que 2022 representó el segundo año con la mayor cantidad, con más de 118,000 solicitudes individuales, colocando a México, junto con España, en el cuarto número mundial.³

Si bien 2021 estuvo marcado por la llegada repentina de decenas de miles de personas haitianas, en 2022 México fue testigo de un notable aumento de la cantidad de personas venezolanas, cubanas y nicaragüenses que llegaron al país y solicitaron asilo. La cantidad de solicitudes de personas cubanas y venezolanas en 2022 duplicó la cantidad respecto a 2021, mientras que las solicitudes de personas nicaragüenses en 2022 se triplicaron con respecto al año anterior. Honduras fue el país de origen más representado en la población de personas solicitantes de asilo para fines de 2022, con 26% del total de solicitudes, seguido por Cuba

¹ ACNUR. Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2022. Disponible en: <https://www.acnur.org/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2022>.

² *Idem*.

³ COMAR. COMAR en números. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/792337/Cierre_Diciembre-2022_31-Dic_1.pdf.

(15%), Haití (14%) y Venezuela (13%). La cantidad general de solicitudes presentadas por personas haitianas en 2022 se mantuvo elevada en comparación con años anteriores a 2021, con un total de 17,153 solicitudes.⁴

En lo que va de 2023, la cifra de solicitudes de asilo en México no representa una baja, por el contrario, refleja una tendencia al alza de personas en contexto de movilidad y con necesidades de protección internacional que no parece que vaya a disminuir. Al respecto, al cierre de junio, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) reportó 74,764 personas solicitantes de asilo, lo que representa un promedio de 12,460 solicitudes por mes.⁵

En este contexto, México cuenta con un marco jurídico robusto en materia de movilidad humana. En su generalidad, éste resulta benéfico para el acceso a derechos e integración de las personas con necesidades de protección internacional; sin embargo, aún persisten brechas de oportunidad para fortalecer el andamiaje jurídico y las respuestas operativas para la protección y búsqueda de soluciones duraderas para esta población. En esta tarea, la labor del Poder Judicial es clave.

El acceso a la justicia y a la revisión judicial son fundamentales para la protección de las personas refugiadas. Dadas las necesidades específicas de las personas en contexto de movilidad humana, corresponde al Estado mexicano, incluido el Poder Judicial, garantizar el respeto a sus derechos. Particularmente, a través de la labor que desempeña día a día el Poder Judicial, es posible revisar la aplicación del marco jurídico mexicano en casos concretos y las actuaciones de las autoridades administrativas, asegurando la protección más amplia a personas que se han visto obligadas a dejarlo todo.

El control de constitucionalidad y convencionalidad ejercido por las autoridades jurisdiccionales puede reflejarse en pronunciamientos y jurisprudencia que fortalecen el marco jurídico o que incluso pueden modificar el rumbo de las políticas públicas en beneficio de las personas con necesidades de protección internacional. El presente cuaderno da muestra de dicha labor, al recopilar la jurisprudencia desarrollada entre 2010 y 2023 en materia de movilidad humana, y se convierte en una importante herramienta no sólo para la labor jurisdiccional, sino también como una guía en la actuación de autoridades administrativas, en la defensa de los derechos de las personas en situación de movilidad humana, y en el trabajo que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los organismos internacionales, entre otros.

Como ejemplo de los criterios recientemente adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que forman parte del presente cuaderno, se resalta el adoptado en 2019 por la Segunda Sala en relación con el plazo contemplado en la legislación mexicana para la presentación de solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada, el cual prevé una excepción para las solicitudes presentadas extemporáneamente, misma que debe ser interpretada tomando en cuenta "el estado de vulnerabilidad en que se encuentran los solicitantes de tal estatus jurídicos, atendiendo a los principios rectores que rigen los procedimientos de reconocimiento y a fin de favorecer la protección más amplia de sus derechos fundamentales".⁶

⁴ ACNUR, *op. cit.*

⁵ COMAR, *op. cit.*

⁶ SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 353/2019, 16 de octubre de 2019, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, resuelto por mayoría de tres votos. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=255022>

Otros importantes criterios incluyen el adoptado por la Primera Sala durante 2023, mediante el cual se resaltó la obligación del Estado mexicano de "asignar un defensor o defensora de oficio para las personas en contexto de movilidad que se encuentran en Estación Migratoria, y, además, que el plazo máximo de detención y alojamiento en estaciones migratorias es de treinta y seis horas luego del cual, las personas que se encuentren sujetas a un proceso migratorio habrán de continuar en libertad."⁷ Igualmente destacables son la decisión de la Segunda Sala, adoptada en 2019, relacionada con el plazo contemplado en la legislación mexicana, sentencia 302/2020 emitida por la Primera Sala el año pasado, en la que determinó que el Estado mexicano debería generar lineamientos adecuados para la población en contexto de movilidad que se encontraba esperando un proceso en Estados Unidos, bajo el denominado Protocolo de Protección al Migrante (MPP por sus siglas en inglés), o la sentencia 275/2019, emitida por la Segunda Sala, en materia de verificación migratoria.⁸

El cuaderno se une a otros instrumentos de gran relevancia que el Poder Judicial ha desarrollado, como el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional*⁹ publicado en 2013, y actualizado en 2021, y el *Manual sobre desplazamiento interno*,¹⁰ que son referentes y guías al alcance de las personas impartidoras de justicia, que contribuyen a la protección y garantía de los derechos de las personas en situación de movilidad humana.¹¹

En virtud de lo anterior, el presente cuaderno se consolida como una guía práctica para las y los impartidores de justicia, que permitirá a su vez sensibilizar las decisiones que se tomen en el marco de los procedimientos jurisdiccionales, contar con las herramientas más actualizadas y apegadas a estándares internacionales, dotar de nuevas herramientas con enfoque de derechos humanos y contribuir para que se continúe fortaleciendo el marco de protección internacional en el país.

Desde el ACNUR reconocemos los importantes esfuerzos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las personas juzgadoras que formaron parte del desarrollo jurisprudencial en la materia, al contribuir en la protección de las personas refugiadas en México.

⁷ SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 358/2022, 15 de marzo de 2022, ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelto por unanimidad de cinco votos. Disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=300178>.

⁸ Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos/1354>.

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a Personas Migrantes y Sujetas a Protección Internacional, México, 2013, 135p. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9362.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Derechos Humanos, Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas a Protección Internacional, México, 2021, 251p. Disponible: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2021-06/Protocolo%20para%20juzgar%20casos%20que%20involucren%20personas%20migrantes.pdf>.

¹⁰ SCJN, Dirección General de Derechos Humanos y Escuela Federal de Formación Judicial, Manual sobre desplazamiento interno, México, SCJN/ACNUR/ICRC, 2022, 484 págs. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-06/Manual%20sobre%20desplazamiento%20interno.pdf>.

¹¹ *Idem*.

Nota introductoria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El presente cuaderno de jurisprudencia es el vigésimo número de una serie de publicaciones que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, con el objeto de promover los precedentes de esa Corte. En esta oportunidad, el cuaderno está enfocado en los derechos humanos de las personas migrantes y otras personas sujetas a protección internacional. En un contexto de crecientes desafíos frente a los movimientos mixtos de personas, la recopilación de decisiones judiciales incluidas en el presente el cuaderno es una muestra del importante papel que desempeñan los tribunales nacionales en la interpretación de las normas de derechos humanos y su aplicación a casos concretos, como una forma de materializar su protección.

Asimismo, la publicación ofrece una mirada de las líneas jurisprudenciales desarrolladas respecto de las personas migrantes y otras sujetas a protección internacional. Este conjunto de decisiones judiciales constituye una herramienta metodológica para sistematizar los precedentes de la Corte y ser utilizada en el análisis de futuros casos, a la luz de los estándares internacionales e interamericanos en la materia.

Estos estándares, al aplicarse por parte de las autoridades estatales, podrían coadyuvar a la protección integral de los derechos de las personas en contextos de movilidad humana. Principalmente, en cuanto a la aplicación irrestricta del principio de igualdad y no discriminación; debido proceso en los procedimientos de regularización migratoria y de protección internacional, y la protección de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad. En este sentido, se destacan cuatro sentencias, incluidas en el presente cuaderno de jurisprudencia, que desarrollan y aplican los principios juntamente con los estándares antes mencionados.

La acción de inconstitucionalidad 74/2008, del 12 de enero de 2010,¹² aplica el principio de igualdad y no discriminación al analizar el artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, el cual

¹² Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 74/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, 12 de enero de 2010. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/172inconst_01mar10.doc.

restringía el acceso a cargos públicos para personas ciudadanas de México, pero que habían nacido fuera del territorio del estado, o cuyos padres habían nacido en otra entidad federativa. En su fundamentación, la Suprema Corte entiende que la norma impugnada, en el caso concreto, resulta inconstitucional porque distingue entre quienes son hijos de padres nativos y quienes no lo son. En consecuencia, crea una categoría que la Constitución federal de México no establece y, por tanto, resulta discriminatoria. Ya el sistema interamericano de protección de derechos humanos ha profundizado acerca del principio de igualdad y no discriminación respecto de las personas en contextos de movilidad humana, considerando que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección sin discriminación de ninguna clase ni por ningún motivo, como el origen nacional o social, la nacionalidad o la condición de apatridia, la condición de migrante, la situación migratoria o de residencia, entre otras.¹³

Adicionalmente, destaca el amparo en revisión 114/2020, del 22 de septiembre de 2021,¹⁴ que evalúa el acceso a la Clave Única de Registro de Población (CURP) para personas solicitantes de asilo, al otorgar ciertos beneficios, el acceso a medios y oportunidades de subsistencia, así como la garantía de acceso a derechos. En este sentido, la Suprema Corte entiende que el artículo 59 de la Ley de Migración, en particular el párrafo tercero, admite diversas interpretaciones. De manera concordante con los estándares interamericanos, la SCJN resuelve que deberá preferirse la interpretación según la cual todas las personas solicitantes de la condición de refugiado pueden pedir la asignación de la CURP. La garantía de acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, según lo ha entendido la Comisión Interamericana, es fundamental para asegurar el acceso real y efectivo en condiciones de igualdad y sin discriminaciones.¹⁵

En materia de debido proceso, la Suprema Corte aplica otro estándar interamericano al resolver el amparo en revisión 302/2020, del 26 de octubre de 2022.¹⁶ En su parte considerativa, la SCJN establece que la denegación de expedir un documento migratorio a una persona extranjera sujeta a proceso penal vulnera el principio de presunción de inocencia. En su Resolución No. 04/19, que contiene los principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas, la Comisión señaló que "todo migrante acusado de cometer un delito tienen derecho a que se presuma inocente hasta que se establezca legalmente su culpabilidad por decisión final en un proceso penal o administrativo", por lo que "la culpabilidad no debe ser un factor determinante que influya en la situación migratoria de la persona".¹⁷

Asimismo, la sentencia de la Primera Sala, del 16 de febrero de 2022, amparo en revisión 07/2020,¹⁸ aplica el principio de protección de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad y un enfoque diferen-

¹³ CIDH, *Resolución 04/19 Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, 7 de diciembre de 2019.

¹⁴ Sentencia recaída en el amparo en revisión 114/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 22 de septiembre de 2021. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-09/AR-114-2020-06092021.pdf.

¹⁵ CIDH, *Resolución 04/19 Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, 7 de diciembre de 2019.

¹⁶ Sentencia recaída en el amparo en revisión 302/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, 26 de octubre de 2022. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-09/AR-302-2020-090922.pdf.

¹⁷ CIDH, *Resolución 04/19 Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, 7 de diciembre de 2019.

¹⁸ Sentencia recaída en el amparo en revisión 7/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 16 de febrero de 2022. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-06/AR-7-2020-200625.pdf.

ciado de protección. En el análisis de la sentencia, la SCJN entiende que las niñas y los niños que se desplazan en grupos masivos de migrantes son una minoría que, de acuerdo con los estándares internacionales, requieren la implementación de medidas que tomen en cuenta su condición particular. Al respecto, la CIDH ha observado que las personas en el contexto de la movilidad humana suelen enfrentar formas interrelacionadas de discriminación en los países de origen, tránsito, destino y retorno.¹⁹ Por ello, ha resaltado la importancia de que cualquier medida orientada a la protección y garantía de los derechos de personas en contextos de movilidad humana incorpore la perspectiva de derechos humanos, a partir de un enfoque de interseccionalidad, que considere la intersección con otros factores, como edad, género, origen étnico-racial, entre otros, que requieran de la adopción de estrategias diferenciadas de respuesta.²⁰

Ante el valioso contenido del presente cuaderno, la Comisión reitera su importancia como herramienta de referencia para la recepción, aplicación, interpretación y recopilación de los principios y estándares en la protección de los derechos de las personas en contextos de movilidad humana. Esta publicación ciertamente servirá de guía para el Poder Judicial, las autoridades estatales y en particular para las autoridades migratorias, así como para otros actores relevantes, con miras al avance en la concretización, a nivel interno, de las obligaciones internacionales en la materia.

Margarette May Macaulay

**Presidenta de la Comisión Interamericana
de Derechos Humanos**

¹⁹ CIDH, Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 9. CIDH, Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 255, 5 de agosto de 2020, párr. 94.

²⁰ CIDH, Comunicado de prensa 345/21 - CIDH urge a los Estados proteger a las personas migrantes en la recuperación de la pandemia, Washington, D.C., 18 de diciembre de 2021.

Según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022 de la Organización Internacional para las Migraciones de la ONU, hay 281,000,000 de migrantes en el mundo, que constituyen 3.6% de la población mundial. En la actualidad, casi todos los países se ven inmersos en el fenómeno migratorio, ya sea como países de origen, tránsito, destino o retorno, o como una combinación de éstos. La migración internacional se ha convertido en una característica de la globalización que hace que surja la cuestión de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, dada la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, especialmente si su condición migratoria es irregular, ya que es causa de criminalización y malos tratos y, además, tiende a equipararse con la ausencia de derechos. Además, factores como la minoría de edad, el género, la preferencia sexual o la identidad de género, la etnia, así como alguna discapacidad que pueda tener la persona migrante son razones que exacerban la situación de desprotección en la que se encuentran y hacen mucho más complicado el acceso al goce y la garantía de sus derechos humanos básicos.

Asimismo, existen otras razones que sitúan a las personas migrantes en una posición de desventaja, por ejemplo, el desconocimiento del idioma, que estén poco familiarizadas con su sistema legal y administrativo, que si son trabajadoras estén insertadas en los sectores menos privilegiados e informales de la economía y, en consecuencia, se encuentren afectadas desproporcionadamente por la falta de respeto a sus derechos laborales básicos, etcétera. Lo cierto es que el ser migrante implica casi por regla general tener menos derechos en los Estados de tránsito y recepción y un complicado acceso a éstos.

Aún más, las prácticas de racismo, xenofobia y discriminación en contra de las personas migrantes y sujetas de protección internacional en los Estados de tránsito y destino son frecuentes y contribuyen a exacerbar su ya frágil situación. Si bien esto se debe en parte al manejo de ciertos temas desde las esferas política y electoral, así como a tensiones entre personas de diferentes antecedentes culturales y étnicos, también obedece al clima general de incertidumbre socioeconómica y la resistencia al cambio que afecta a muchas sociedades en materia de desempleo, desregulación del mercado laboral, disminución de los recursos para la seguridad social y los programas sociales, populismo político, así como también los miedos que rodean

a la globalización y al terrorismo, lo cual contribuye a la desconfianza hacia las personas migrantes en las sociedades de tránsito y acogida.

Todo lo señalado arriba hace particularmente oportuno este cuaderno, pues representa un esfuerzo encomiable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por divulgar sus precedentes en materia de derechos humanos de personas migrantes y sujetas a protección internacional de una manera sencilla y accesible. Aun más, el cuaderno está organizado de tal forma que permite entender los hechos relevantes de los casos que analiza, así como los problemas jurídicos que plantea, los criterios de la Corte que resuelven esos problemas jurídicos, los principales párrafos que ilustran textualmente la opinión de la Corte, y la decisión que ésta adoptó en cada caso.

La metodología con la que se elaboró resulta de particular interés para la temática general que aborda, puesto que parte de un enfoque de derechos humanos. Así, por ejemplo, el primer apartado analiza la facultad de las entidades federativas para legislar en materia migratoria, la cual —reconoce la Corte— está reservada a la federación, pero ello no impide que los Estados, en el ámbito de sus competencias, incidan en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Asimismo, se estudian temas complejos de derechos humanos que muestran las dificultades que las personas migrantes y sujetas a protección internacional enfrentan para acceder a sus derechos en los Estados de tránsito y destino sobre la base del principio de igualdad y no discriminación, por ejemplo, en el acceso a cargos públicos, a la CURP, a servicios de salud y a equidad fiscal.

También se presta atención al derecho de toda persona en condiciones de movilidad de no ser víctima de prácticas discriminatorias en los procedimientos de revisión migratoria en los que, desafortunadamente, ya se han detectado prácticas de perfilamiento racial en México. Igualmente, incluye una sección que recopila los criterios de la Corte en temas de derechos de las personas en contextos de movilidad, tales como la unidad familiar, la protección de niñas, niños y adolescentes en caravanas migratorias, el acceso a cuotas retenidas en salarios, a cargos de elección popular y el derecho de petición de extrabajadores migrantes.

En temas procesales, se hace una recopilación de los criterios que abordan la regularización migratoria, los requisitos para acceder al procedimiento de determinación de la condición de refugiado —aclarándose el estándar probatorio para acreditar el retraso en la presentación de la solicitud de persona refugiada—, la competencia para conocer del juicio de amparo en el que se reclama la presentación o el alojamiento de una persona extranjera en estaciones migratorias, y el interés para controvertir la política migratoria.

Asimismo, se dedica una sección a las instalaciones del Instituto Nacional de Migración, un tema del cual hay mucho que discutir y analizar por el profundo impacto que tiene en materia de derechos humanos de las personas migrantes. Se estudian las obligaciones de los concesionarios de aeródromos civiles de poner a disposición de esa autoridad los espacios físicos necesarios para el desempeño de sus funciones.

En materia penal, se presentan los asuntos en los que la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del delito de tráfico de personas indocumentadas, regulado con anterioridad en la Ley General de Población, así como su vigencia después de la entrada en vigor de la Ley de Migración; asimismo, se analiza con base

en los principios de exacta aplicación de la ley penal, irretroactividad de la ley, legalidad, igualdad jurídica y proporcionalidad de las penas. De manera análoga, se estudia el derecho a la verdad de los familiares de las personas migrantes desaparecidas y a ser reconocidos como víctimas indirectas para que puedan intervenir en la averiguación previa, y se señala el derecho a la asistencia técnica, como parte de una defensa adecuada, y el derecho de las personas migrantes a ser asistidas por un traductor para comprender lo que se alega en el juicio.

De este modo, el cuaderno que el lector o la lectora tiene en sus manos es una herramienta muy valiosa y actualizada que muestra los precedentes del más alto tribunal en México en materia de derechos de personas migrantes y sujetas a protección internacional y otorga nuevas vetas para el análisis de casos futuros y consultas en materia de derechos humanos de este grupo poblacional en especiales condiciones de vulnerabilidad.

Elisa Ortega Velázquez

Ciudad de México, octubre de 2023

Nota metodológica

El presente documento forma parte de los Cuadernos de Jurisprudencia del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este número está dedicado al estudio de los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional. Con el fin de identificar los casos analizados, fueron utilizados los buscadores internos de la Suprema Corte.

La búsqueda se realizó durante el periodo comprendido entre 2010 y 2023, es decir, durante la vigencia de las épocas Novena, Décima y Undécima del *Semanario Judicial de la Federación*. El buscador arrojó 1,400 menciones de las palabras clave utilizadas²¹ con distintos operadores lógicos, en los asuntos seleccionados.²² Para reducir el universo de sentencias, se descartaron las resoluciones que no resolvían en el fondo un tema de constitucionalidad. Con este filtro, el catálogo de decisiones que abordan en el fondo los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional fue reducido a 113 sentencias. Luego del análisis de éstas, el catálogo se redujo nuevamente a 92 ejecutorias, que constituyen el objeto de estudio de este documento.

Asimismo, se precisa que las sentencias analizadas son aquellas cuyo engrose ya fue publicado, y no aquellas que, aun habiendo sido discutidas y votadas por las ministras y los ministros, se encuentran pendientes

²¹ Las palabras clave utilizadas en las 24 búsquedas realizadas fueron: "Persona en tránsito"; "personas en tránsito"; "movilidad humana"; "visa humanitaria"; "libre circulación" AND (migrante OR migración); "principio de no devolución"; "menores no acompañados"; "niñas, niños y adolescentes" AND "no acompañados"; "niñez no acompañada"; "Instituto Nacional de Migración" AND (refugiado); "refugiado" AND (migrante OR migración); "Instituto Nacional de Migración" AND (migrante); derecho al asilo; "condición de refugiado"; "refugiado"; "deportación"; "traductor" AND "migrante"; "regularización migratoria"; "alerta migratoria"; "retorno asistido"; "revisión migratoria"; "alojamiento" AND "migrante"; "regularización" AND "migrante"; y "apátrida" OR "apatridia".

²² Los asuntos seleccionados fueron: amparo directo, amparo directo en revisión, amparo en revisión, acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional y contradicción de criterios (antes contradicción de tesis). Se excluyeron: incidentes de inexecución de sentencia, recursos de inconformidad, recursos de queja, recursos de apelación, queja en CC, solicitudes de modificación de jurisprudencia, revisiones administrativas, revisión en incidentes de suspensión, SEFAs, solicitudes de reasunción de competencia y solicitudes de sustitución de jurisprudencia.

de publicación. Por lo que pueden existir variaciones respecto a este punto. En este sentido, también se puntualiza que las ejecutorias estudiadas comprenden, en tanto ejercicio de transparencia, precedentes obligatorios y persuasivos, sin importar que hayan generado criterios jurisprudenciales o aislados.

Los criterios que se sistematizan en este cuaderno no son excluyentes de otros en los que la Corte también se ha pronunciado sobre los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional, pero que no han sido abordados en este estudio por razones de especificidad. Lo anterior, porque estos asuntos han sido o serán sistematizados en otros cuadernos sobre temas específicos como restitución internacional de niñas, niños y adolescentes; derecho del trabajo; derechos de niñas, niños y adolescentes; derecho de las víctimas a conocer la verdad; derecho a la notificación, contacto y asistencia consular, e igualdad y no discriminación; origen nacional y étnico.

Las sentencias se agruparon en rubros temáticos que ilustran de manera genérica el tema de cada una, pero que no necesariamente corresponden con los que se pueden encontrar en los apartados contenidos en esas resoluciones.

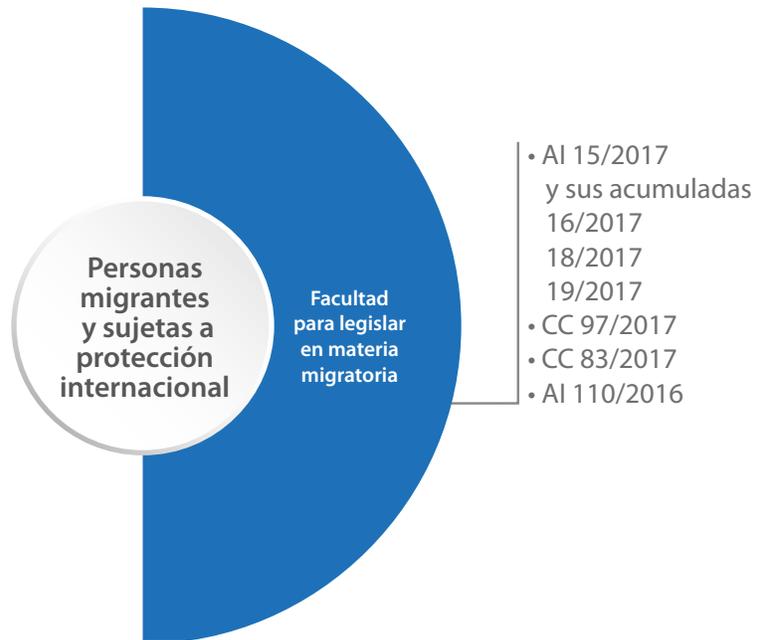
Por otro lado, con el fin de identificar reglas aplicables a casos futuros, las sentencias que abordan los temas relacionados con los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional se reconstruyen siguiendo la siguiente estructura: 1) se sintetizan los hechos relevantes del caso; 2) se formulan preguntas que hacen referencia a los problemas jurídicos planteados en cada asunto; 3) se sintetizan los criterios de la Corte que resuelven esos problemas jurídicos; 4) se transcriben o sintetizan los principales párrafos que ilustran la opinión de la Corte, y 5) se da cuenta de la decisión que en cada caso adoptó ésta.

Adicionalmente, es importante señalar que en el documento se identifican los asuntos que contienen razonamientos similares, lo que permite distinguir entre las sentencias que crean criterios novedosos de aquellas que se limitan a aplicar o a reiterar criterios construidos en casos previos. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario y las tesis aisladas y de jurisprudencia derivadas de todas las sentencias, ordenadas por tema y por fecha de publicación. En la versión electrónica, las sentencias tienen hipervínculos a la versión pública que se encuentra en la página de la Suprema Corte. Este documento se actualizará periódicamente. Las actualizaciones serán comunicadas a través de la página web y el Twitter del Centro de Estudios Constitucionales.

Esperamos que este proyecto contribuya a la difusión adecuada de los precedentes judiciales de la Suprema Corte para que se conozcan los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional, y, en esa medida, avancemos como sociedad a la consolidación de un régimen constitucional democrático, en el que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos fundamentales.

Las únicas fuentes oficiales de los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación son el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como los engroses públicos de los asuntos.

1. Facultad para legislar en materia migratoria



1. Facultad para legislar en materia migratoria

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, 6 de septiembre de 2018²³

Razones similares en las resoluciones CC 97/2017 y CC 83/2017

Hechos del caso

Dos partidos políticos, el procurador General de la República y el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentaron acciones de inconstitucionalidad contra diversas normas de la Constitución de la Ciudad de México. La Procuraduría señaló, entre otras cosas, que el artículo 11, apartado I, es inconstitucional porque invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración,²⁴ establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución federal.²⁵ Estimó que, en la norma impugnada, el constituyente local se atribuyó facultades que no le correspondían.²⁶ Finalmente, enfatizó que la Ley de Migración es el único instrumento que puede crear derechos y obligaciones respecto de las personas migrantes, sus familiares y de las autoridades involucradas en su protección.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La primera parte del artículo 11, apartado I, de la Constitución de la Ciudad de México invade las facultades legislativas del Congreso de la Unión porque establece que las personas migrantes y sujetas a pro-

²³ Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=212728> [Esta sentencia también puede ser consultada en el cuaderno de jurisprudencia *Derecho humano al agua*].

²⁴ La inmigración es el proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él.

²⁵ Artículo 73 de la Constitución federal: "El Congreso tiene facultad: [...] XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. [...]".

²⁶ Artículo 11, apartado I, de la Constitución de la Ciudad de México: "Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión".

tección internacional, así como sus familiares, "tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición" migratoria?

2. ¿De acuerdo con la segunda parte del artículo 11, apartado I, de la Constitución de la Ciudad de México, la obligación de adoptar medidas a cargo de las autoridades para la protección de los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional según los criterios ahí señalados invade las atribuciones de la federación?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo impugnado no invade facultades de la Federación porque no incide en el estatus migratorio de las personas ni interfiere con las atribuciones del Congreso de la Unión para establecer políticas en este tema. La norma atacada sólo reitera que las personas migrantes y sujetas a protección internacional no deben ser víctimas de abusos por parte de las autoridades capitalinas. La norma impugnada se sustenta en la obligación de las entidades federativas de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias en términos de los artículos 1o. y 122 constitucionales. Que la Constitución establezca las facultades de ciertas instituciones como el Congreso de la Unión no implica que ninguna otra autoridad pueda, en el ámbito de sus competencias, incidir en la protección de los derechos humanos de grupos e individuos, entre ellos, quienes están en situación de movilidad humana.²⁷

2. Que la Constitución de la Ciudad de México imponga obligaciones a las autoridades sujetas a su jurisdicción para que adopten medidas que garanticen el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional no invade competencias de la Federación; esto porque el texto del artículo 11, apartado I, sólo exige a las autoridades locales respetar los derechos de un grupo que ha sido sistemáticamente excluido y vulnerado.

Justificación de los criterios

1. El que "el Congreso de la Unión tenga facultades exclusivas para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, no significa en modo alguno que la legislación que se expida para tal efecto —es decir, la Ley de Migración— sea el único ordenamiento del país con normas jurídicas que apliquen a las personas migrantes. Es innegable que ya por el simple hecho de encontrarse en nuestro país las personas migrantes quedan sujetas también a una gran variedad de normas jurídicas (civiles, mercantiles, penales, administrativas e incluso laborales) que poco o nada tienen que ver con su **estatus migratorio** y, por tanto, que expedir la ley reglamentaria de la fracción XVI del artículo 73 constitucional no agota todas las consecuencias jurídicas que pueden existir para estas personas en nuestro país. Es cierto que el ejercicio de la facultad constitucional referida entraña necesariamente la fijación de derechos y obligaciones para las personas migrantes, pero únicamente en aquellos aspectos relacionados con su situación jurídica en tanto extranjeros. Tal facultad, por tanto,

²⁷ La movilidad humana es la movilización de personas de un lugar a otro en función de su interés por residir en un lugar distinto al de su origen de manera temporal, permanente o circular, o bien que se encuentren en tránsito en algún lugar previo a su destino, motivado por razones multifactoriales de manera voluntaria, obligatoria o forzada, ya sea interna o internacional, regular o irregular (Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo político, artículo 2, fracción XIV).

no implica un monopolio del Congreso de la Unión para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional." (Párr. 317) (énfasis en el original).

Si bien "el artículo 73 constitucional fija una competencia exclusiva en favor de la Federación esencialmente para dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, entonces emitir a nivel local normas jurídicas que estén relacionadas con las personas migrantes no es por sí mismo una invasión a la facultad para dictar esa política migratoria. Ello depende más bien del contenido específico de las normas que se emitan a nivel local." (Párr. 319).

"[P]or una parte, es claro que al establecer que *'las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición'*, el numeral impugnado no incide en modo alguno en el estatus migratorio de las personas ni interfiere con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro. El precepto local no modifica ni establece obligaciones o derechos nuevos para las personas migrantes en relación con esa condición jurídica. Al contrario, su texto simplemente reitera que estas personas son sujetos de derechos más allá de su condición de migrantes y, por tanto, que su estatus de extranjería no puede justificar abusos por parte de autoridad capitalina alguna. El artículo impugnado se limita a reconocer que las personas migrantes que se encuentran en la Ciudad de México son un grupo vulnerable que requiere un nivel de protección especial. Esta actividad normativa del Constituyente capitalino está plenamente sustentada en la obligación que tiene esta entidad federativa de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias en términos de los artículos 1o. y 122 constitucionales." (Párr. 320).

"Las autoridades de las entidades federativas, y en este caso de la Ciudad de México, llevan a cabo labores legislativas, administrativas y judiciales que impactan en la vida cotidiana de las personas migrantes. En esa medida, es válido que el Constituyente local reconozca que se debe generar un marco especial de actuación frente a estas personas, **sin que ello implique incidir en su estatus migratorio o interferir con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración.** El propio ordenamiento impugnado reconoce en su artículo 20, numeral 5,* la necesidad que existe de reafirmar que las autoridades de la Ciudad de México deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes. Esta reiteración es indicativa de la conciencia que existe de que la Ciudad de México es un lugar de tránsito y destino de los flujos migratorios, lo cual hace necesarios mecanismos de protección especiales para estas personas." (Párr. 321) (énfasis en el original).

"Una interpretación en sentido contrario nos llevaría a afirmar que sólo la Federación puede generar mecanismos de protección para las personas migrantes. Lejos de favorecer a estas personas, condicionar derechos humanos en razón de su estatus migratorio las dejaría en estado de indefensión. La circunstancia de que la Constitución Federal regule en específico algunos aspectos de ciertos sujetos no puede llevarnos a

* [Nota del original] "Artículo 20 de la Constitución de la Ciudad de México: Ciudad Global [...]"

5. El Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que éste sea su destino, así como aquellas personas a las que les hubiera reconocido la condición de refugiados u otorgado asilo político o protección complementaria, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales en la materia".

concluir que ninguna otra autoridad puede incidir en la promoción, protección, garantía y respecto de sus derechos humanos, siempre que esté dentro del ámbito de sus competencias. [...]" (párr. 322).

2. "[E]l precepto impugnado tampoco invade atribuciones de la Federación al imponer a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes con independencia de su situación jurídica y bajo los referidos criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión." [...] Ello porque "cuando el precepto impugnado se refiere a que las *'autoridades deben adoptar las medidas necesarias'*, aquél se refiere única y exclusivamente a las autoridades locales, pues sólo son éstas las que están sujetas a sus disposiciones. No es necesario que las constituciones locales hagan precisiones sobre a qué sujetos se refiere cuando utilizan conceptos como el de *'autoridad'* o *'poder'*, pues se entiende que la intención de los constituyentes locales es regular el actuar de los servidores públicos y funcionarios que llevan a cabo sus funciones bajo el imperio de sus postulados. Exigir que se especifique que se trata de las autoridades locales sería un ejercicio ocioso que sólo entorpecería la labor legislativa." (Párr. 323).

"[L]a imposición de la obligación y los criterios referidos a *'las autoridades locales'* no busca generar incidencia en la política migratoria o conferir derechos de residencia para los extranjeros, sino simplemente garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes en un contexto de violencia y discriminación. No advertimos de qué modo pueda interferir con las atribuciones de la Federación el que la Ciudad imponga una exigencia a las autoridades locales para comportarse con especial decencia frente a las personas migrantes; un grupo social que en el contexto mexicano ha sufrido reiteradamente exclusión y trato indigno. Por lo tanto, no se observa que exista una invasión a las competencias de la Federación." (Párr. 324).

Decisión

La Suprema Corte reconoció la validez constitucional del artículo 11, apartado I de la Constitución de la Ciudad de México. Estimó que la norma atacada no incide en el estatus migratorio de las personas ni invade las facultades del Congreso de la Unión para legislar en este tema. Además, ese artículo sólo vincula a las autoridades sujetas a la jurisdicción de la Ciudad de México.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 110/2016, 15 de enero de 2019²⁸

Hechos del caso

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió una acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes del Estado de Jalisco.²⁹

²⁸ Resuelta por unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=209460>.

²⁹ "Artículo 4. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

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

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

De acuerdo con el actor, esa norma vulnera los derechos de las personas migrantes a la libertad de tránsito, integridad personal, seguridad jurídica, legalidad, intimidad y a la protección de datos personales; esto porque faculta a las autoridades del estado de Jalisco para retenerlas por su condición migratoria, lo cual sobrepasa el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.

Problema jurídico planteado

¿La imposición a las personas migrantes de obligaciones de identificación ante las autoridades, establecida en el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes del Estado de Jalisco, es inconstitucional porque aumenta los deberes fijados en la legislación federal de la materia?

Criterio de la Suprema Corte

La imposición de más obligaciones del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes del Estado de Jalisco es inconstitucional porque aumenta los deberes establecidos en la Ley de Migración. Esto porque las entidades federativas no tienen competencia para regular cuestiones de emigración³⁰ e inmigración. Esa facultad es exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución.

Justificación del criterio

"[L]a lectura de la norma, evidencia que se impone una obligación general a los migrantes, sin embargo no enuncia una finalidad de manera literal, ni tampoco establece alguna correspondencia con alguna otra norma que evidencie su objetivo." (Págs. 15-16).

"[S]e refiere a la facultad que tienen las autoridades para verificar la situación migratoria de las personas en territorio nacional." (Pág. 16) (énfasis en el original). Pero no por ello "puede considerarse constitucionalmente admisible el otorgamiento de tales facultades." (Pág. 16).

"El hecho de que dichas normas estén destinadas a permitir a las autoridades locales realizar actos de verificación de la calidad migratoria y goce de los derechos resulta inconstitucional." (Pág. 16)

"Esto debido a la falta de competencia de las entidades federativas de regular cuestiones de emigración e inmigración, pues resulta relevante destacar que se trata de una facultad expresa otorgada al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal" (pág. 16).

"[E]n atención a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, las autoridades locales no cuentan con competencia para regular cuestiones migratorias, en relación con el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, pues ello corresponde de manera expresa a las autoridades federales." (Pág. 17) (énfasis en el original).

³⁰ Emigrar es salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro (OIM, *Glosario sobre Migración*, p. 23).

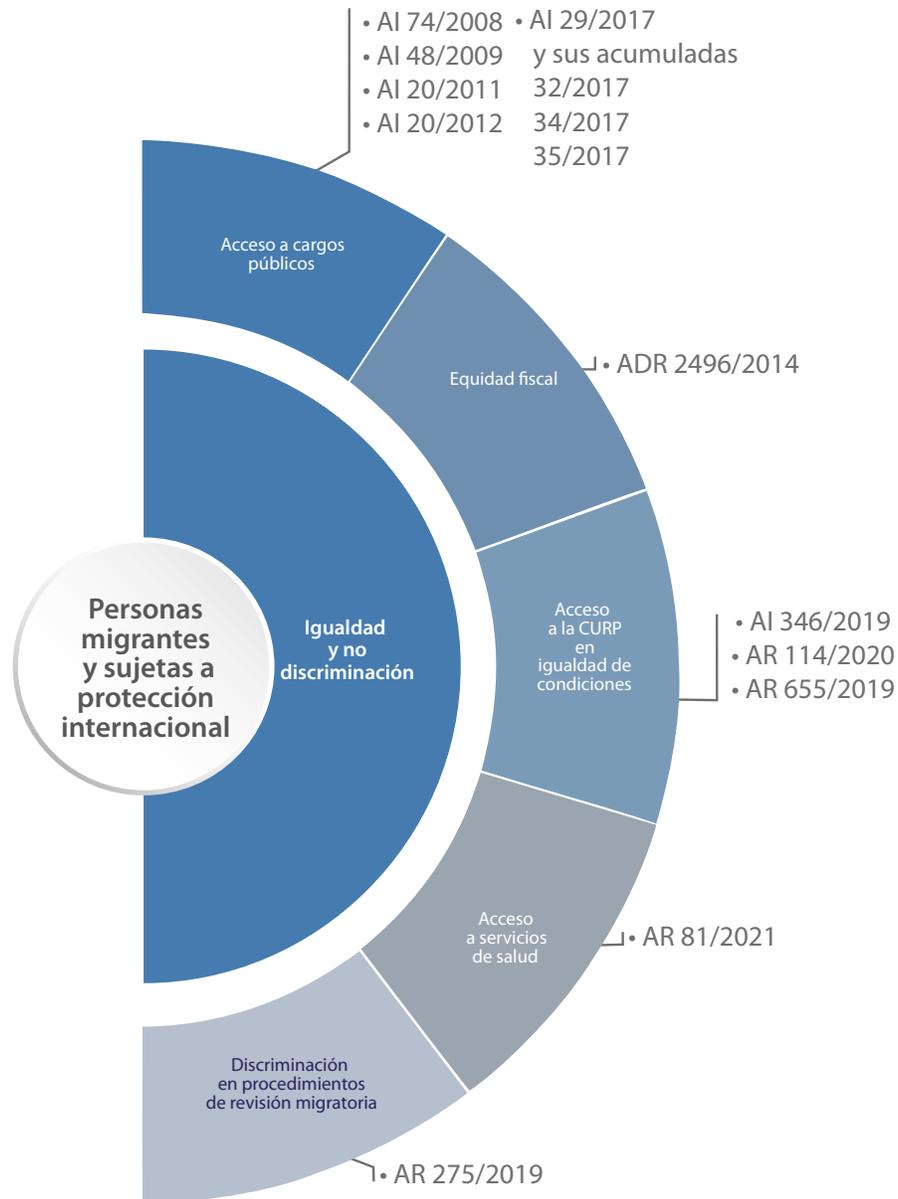
"[E]l artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco vulnera lo establecido en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Federal, al establecer facultades de verificación del estatus migratorio de los migrantes, siendo que dicha facultad le corresponde a las autoridades federales." (Pág. 20).

"[S]e declara la invalidez total del artículo 4o. de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco" (pág. 20).

Decisión

La Suprema Corte declaró la invalidez total del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco.

2. Igualdad y no discriminación



2. Igualdad y no discriminación

2.1 Acceso a cargos públicos

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008, 12 de enero de 2010³¹

Hechos del caso

Dos partidos políticos, de manera independiente, promovieron acciones de inconstitucionalidad³² en contra de la reforma a la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.³³

De acuerdo con los actores, la normativa atacada restringe de manera irrazonable y subjetiva la posibilidad de ser gobernador de Quintana Roo. Enfatizaron que la constitución local establece un trato discriminatorio contra: i) los ciudadanos mexicanos no nacidos en la entidad y ii) los hijos nacidos en otra entidad de padres nacidos en Quintana Roo, para quienes el requisito de residencia efectiva y vecindad se aumentó a 20 años.

Los demandantes enfatizaron que la mayor parte de la población de la entidad son personas migrantes. Consideró, entonces, que el artículo atacado vulnera el derecho a la igualdad de las personas no nacidas

³¹ Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, con voto de minoría de los Ministros José Fernando Franco González Salas, José Ramón Cossío Díaz y la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y voto concurrente del Ministro Luis María Aguilar Morales. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=98943>.

³² En el análisis de procedencia, la Suprema Corte dejó sin materia una de las acciones. En consecuencia, sólo estudió una de las acciones de inconstitucionalidad porque consideró que el planteamiento jurídico de ambas era idéntico y no produciría ningún fin práctico analizarlo dos veces.

³³ "Artículo 80. Para ser Gobernador del Estado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad o hijo de padre o madre nacido en la entidad, y con residencia efectiva y vecindad en el Estado de cuando menos diez años inmediatamente anteriores al día de la elección. A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección".

en Quintana Roo³⁴ e irrespeta la supremacía de la Constitución federal³⁵ porque desconoce los parámetros establecidos en ésta para ser gobernador de un estado.³⁶

Problema jurídico planteado

¿Las restricciones establecidas por el artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo para poder ser gobernador de la entidad violan el principio de igualdad y no discriminación?

Criterio de la Suprema Corte

La norma atacada es inconstitucional porque distingue entre quienes son hijos de padres nativos de la entidad y quienes que no lo son. En consecuencia, crea una categoría que la Constitución federal no establece y, por tanto, es discriminatoria. Por lo tanto, el término de 20 años de residencia o vecindad para poder ser gobernador del estado no es ni razonable ni proporcional.

Justificación del criterio

"Las Legislaturas Locales pueden establecer las condiciones o requisitos para ocupar cargos de elección popular, que sean inherentes a la persona, entre ellos, la residencia" (págs. 87-90).

"Cada entidad federativa presenta sus propias particularidades [...] y necesidades, ello no justifica que la exigencia de la residencia para los no nativos de la entidad, sea modulada en forma desproporcionada a lo dispuesto en la Constitución Federal", es decir, un tiempo no menor a cinco años (pág. 93).

La norma impugnada "cuadruplica aquella temporalidad, lo que, evidentemente, no resulta razonable, desde una óptica de restricción a un derecho" de carácter político; "incluso, genera una exclusión arbitraria o caprichosa por razón de residencia [...] y, más aún, un trato discriminatorio a partir de la creación de dos tipos de residencia, que no encuentra justificación o razonabilidad, en tanto que no se advierte, en forma alguna, razón para que quienes siendo NO NATIVOS, pero sí hijos de padre o madre nacidos en la entidad, se exija una residencia menor que para quienes no tienen esa característica" (pág. 97).

Decisión

La Suprema Corte declaró la invalidez del artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Resolvió que su texto anterior queda vigente hasta que el Constituyente local vuelva a legislar sobre el punto.

³⁴ Artículo 1, primer párrafo, de la Constitución federal.

³⁵ Artículos 40, primer párrafo; 41, primer párrafo, y 133 de la Constitución federal.

³⁶ Artículo 116, fracción I, de la Constitución federal.

Razones similares en las resoluciones AI 20/2011³⁸ y AI 20/2012³⁹

Hechos del caso

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 7, fracción I,⁴⁰ y 17, inciso a, fracción I,⁴¹ de la Ley de la Policía Federal, y 18, fracción I;⁴² 23, inciso a;⁴³ 34, fracción I, inciso a,⁴⁴ y 35, fracción I, inciso a,⁴⁵ de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

De acuerdo con la Comisión, las normas impugnadas vulneran el principio de igualdad y no discriminación porque establecen, entre otros requisitos, que los cargos ahí señalados sólo pueden ser ocupados por quienes tengan la ciudadanía mexicana por nacimiento. En consecuencia, esos artículos discriminan, por origen nacional, a las personas mexicanas por naturalización.⁴⁶

³⁷ Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=110559> [Esta sentencia también puede ser consultada en el cuaderno de jurisprudencia *Derecho del trabajo*, tomo 2].

³⁸ Por razones similares, se invalidaron las porciones normativas "por nacimiento" de los artículos 36, fracción I; 37, fracción I; y, 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 2011.

³⁹ Por razones similares se invalidó, en la porción normativa que indica "por nacimiento", el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, publicado en el periódico oficial de la entidad, el 31 de diciembre de 2011.

⁴⁰ "ARTÍCULO 7. Para ser Comisionado General de la Policía Federal deberán cumplirse los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; [...]."

⁴¹ "ARTÍCULO 17. Para ingresar o permanecer en la Policía Federal se requiere:

A. Para el ingreso:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad; [...]."

⁴² "ARTÍCULO 18. Los subprocuradores, Oficial Mayor y Visitador General serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador General de la República.

Para ser Subprocurador o Visitador General, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; [...]."

⁴³ "ARTÍCULO 23. Los oficiales ministeriales auxiliarán al Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezcan el reglamento de esta ley y los acuerdos que emita el Procurador General de la República.

Para ser oficial ministerial se requiere:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; [...]."

⁴⁴ "ARTÍCULO 34. Para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público de la Federación de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; [...]."

⁴⁵ "ARTÍCULO 35. Para ingresar y permanecer como agente de la Policía Federal Ministerial de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad; [...]."

⁴⁶ La naturalización es el procedimiento mediante el que una persona adquiere una nacionalidad diferente a la del país en que nació, y con ella los derechos y obligaciones propios de los nacidos en el país (SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos religiosos, *Glosario de términos relacionados con el programa presupuestario P019 Coordinar la Política Migratoria*, p.9.). De acuerdo con el artículo 30, apartado B, de la Constitución Política y el artículo 2, fracción III, de la Ley de Nacionalidad, la naturalización es una forma de adquirir la nacionalidad mexicana. Pueden ser personas mexicanas por naturalización aquellas que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores una carta de naturalización. Esta carta es un instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a las personas extranjeras. También pueden ser mexicanas por naturalización las personas extranjeras que contraigan matrimonio con una persona de nacionalidad mexicana, siempre y cuando establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que se señalen en la ley.

La Comisión también alegó que los artículos 36, fracción I, inciso a,⁴⁷ de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y 87⁴⁸ de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vulneran el derecho al trabajo y discriminan a las personas extranjeras por su condición nacional porque prohíben de manera absoluta que ocupen los cargos ahí regulados.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo público tener la nacionalidad mexicana por nacimiento violan el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas mexicanas por naturalización?
2. ¿Están justificadas constitucionalmente las normas que restringen el acceso de personas extranjeras a cargos públicos o discriminan por condición nacional?

Criterios de la Suprema Corte

1. Las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo público tener la nacionalidad mexicana por nacimiento tienen origen constitucional. El artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para establecer los casos en los que es admisible exigir ese requisito. Ese requerimiento no distingue ilegítimamente entre personas mexicanas por nacimiento y naturalizadas, porque la Constitución ordena directamente esa distinción. Para decidir si las normas impugnadas persiguen los objetivos del artículo 32 constitucional se debe analizar si el ejercicio de los cargos ahí regulados incide en la estructura básica estatal. Esto es, si afectan cuestiones relativas a la soberanía y, por lo tanto, están directamente vinculados con la lealtad o la identidad nacionales. Si las normas atacadas persiguen esa finalidad constitucionalmente válida y no violan el derecho a la igualdad y no discriminación, entonces, no son inconstitucionales.

2. Las normas que restringen el acceso de una persona extranjera a un cargo público no discriminan cuando se trata de cargos o funciones en el Ejército, las fuerzas de policía o de seguridad pública, porque el artículo 32 constitucional establece esa prohibición de manera expresa.

Justificación de los criterios

1. "[E]n el ámbito legislativo, los Congresos tienen la prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, con lo cual, se pretenden extender las garantías implícitas en el principio de igualdad, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; sin embargo, dicha limitante, no se traduce en la prohibición absoluta de legislar o diferenciar respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o.

⁴⁷ "ARTÍCULO 36. Para ingresar y permanecer como perito de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; [...]"

⁴⁸ "ARTÍCULO 87. Para ejercer el cargo de Auditor Especial de la Federación se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; [...]"

constitucional, sino que es un exhorto al legislador para que en el desarrollo de su función, sea especialmente cuidadoso, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados, salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos." (Pág. 154) (énfasis en el original).

"[L]a propia Constitución establece diversos cargos públicos que expresamente **se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad**. Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigirlo así, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros." (Pág. 160) (énfasis en el original).

"[L]a disposición constitucional en cita prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer casos en los que opere la reserva en cuestión, es decir, dicho órgano legislativo sí puede establecer que ciertos cargos y funciones sean sólo para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, sin que ello se constituya en una discriminación entre quienes son mexicanos por nacimiento y quienes no lo son, pues, es la propia Norma Fundamental la que no sólo permite sino que ordena tal distinción." (Pág. 161).

"[L]a facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que sostienen el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con lo ya establecido por esta Suprema Corte en diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, sin que, por tanto, se traduzca en una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. Finalidad que en el caso, como hemos precisado, se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional, bajo la salvaguarda de conceptos tales como la lealtad e identidad nacionales." (Pág. 162).

"[D]e no satisfacerse dicha finalidad constitucionalmente válida, entonces y sólo en esa medida, sí podría constituirse en una exigencia arbitraria, que coloque a los mexicanos por naturalización en una situación de discriminación respecto de los mexicanos por nacimiento, concretamente, una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1o. constitucional." (Pág. 162).

"[L]a Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se

limitan a quienes tengan aquella calidad y, de ahí, mandata que el Congreso de la Unión pueda establecer algunos otros a los que aplique tal reserva, pero esta libertad de configuración legislativa no es irrestricta, sino que encuentra su límite en que tales cargos o funciones deberán guardar también esa vinculación o finalidad, para que sea constitucionalmente válida dicha distinción." (Pág. 163).

2. El artículo 33 constitucional "dispone que serán considerados extranjeros aquellas personas que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 de la misma Norma Fundamental, y tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo Primero, Título Primero, de dicho ordenamiento. Además, el artículo 32, último párrafo, constitucional, dispone que 'los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano'. Por último, es relevante la prohibición contenida en el 32, en el sentido de que 'En tiempos de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.'" (Pág. 170).

Decisión

La Corte, entre otras cosas, desechó la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 7, fracción I, de la Ley de la Policía Federal. También declaró la invalidez de los artículos 17, apartado A, fracción I, de la Ley de la Policía Federal; 23, párrafo segundo, inciso a; 34, fracción I, inciso a; 35, fracción I, inciso a, y 36, fracción I, inciso a, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en las porciones normativas "por nacimiento". La invalidez surtió efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos al Congreso de la Unión, según lo previsto en el artículo 41, fracción IV.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, 1 de agosto de 2017⁴⁹

Hechos del caso

Diversos partidos políticos promovieron, de manera independiente, acciones de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Constitución Política del Estado de Morelos.⁵⁰ En las acciones 29/2017 y 34/2017 atacaron, entre otros, el artículo 58, fracción III, que establece entre los requisitos para ser gobernador de la entidad "III. Ser morelense por nacimiento o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección".

Los actores alegaron que esa disposición vulnera el principio de supremacía constitucional, el deber de fundamentación y motivación de los actos, la garantía de igualdad y los criterios de certeza, legalidad y objetividad electorales, establecidos en la Constitución.⁵¹ Esto porque dispone un requisito desproporcio-

⁴⁹ Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, con voto concurrente y particular del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, voto particular del Ministro José Ramón Cossío Díaz y voto concurrente del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=217374>.

⁵⁰ Artículos 25, fracción I; 58, fracción III; y 117, fracciones I y II; y artículos 24, párrafos primero, segundo y noveno, y quinto transitorio del Decreto 1865 por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos; artículos 23, fracción V, párrafo séptimo; 24, primer párrafo; 26, fracciones III y IV; 58, fracción III y 117, fracciones I y VI; así como los artículos transitorios sexto y séptimo.

⁵¹ Artículos 1o., 14, 16, 35 fracción II; 40, primer párrafo; 41, primer párrafo; 116, fracción I, último párrafo, y fracciones III y IV, 124 y 133 de la Constitución federal.

nado de residencia y vecindad para ser gobernador de Morelos. Impugnaron, también, los artículos 117, fracción I,⁵² y 25, fracción I⁵³ de la Constitución de la entidad porque consideraron desproporcionado exigir una residencia efectiva de siete años a quienes quieren ser presidente municipal o síndico, en comparación con otros puestos para los que sólo se exigen tres años.

Finalmente, señalaron que el artículo 6 transitorio del Decreto 1285, que reformó varias disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos en materia electoral,⁵⁴ viola los principios electorales de igualdad, certeza, legalidad y objetividad, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Esto porque ordena al legislador reformar la legislación secundaria, en específico, la constancia con la que se acredita el requisito de la residencia efectiva. Establece, entonces, la caducidad de las constancias emitidas a tiempo, pero que fueron expedidas con más de 15 días de anticipación a la solicitud de registro.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Las legislaturas locales tienen facultades para modificar el criterio de residencia para acceder al cargo de gobernador de un estado?
2. ¿El aumento del tiempo de residencia exigido para acceder al cargo de gobernador, dispuesto en el artículo 58, fracción III, de la Constitución del estado de Morelos es razonable y garantiza el derecho a ser votado?
3. ¿El requisito previsto en el artículo 25, fracción I, de la Constitución del estado de Morelos es inconstitucional porque establece un término específico para acreditar residencia y poder acceder al cargo de diputado propietario o suplente?
4. ¿El requisito de residencia efectiva de siete años para aspirar a los cargos de presidente municipal o síndico, establecido en el artículo 117, fracción I, de la Constitución del estado de Morelos es inconstitucional porque es desproporcionadamente mayor al exigido para acceder a otros cargos?
5. ¿El término de vigencia de la constancia para acreditar la residencia efectiva es inconstitucional porque viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica?

⁵² "Artículo 117.- Los requisitos de elegibilidad para ser Presidente Municipal, Síndico o miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal son:

I.- Ser morelense por nacimiento o con residencia efectiva de tres años anteriores a la fecha de la elección, en pleno goce de sus derechos como ciudadano del estado; con excepción del Presidente Municipal y Síndico, los cuales deberán tener una residencia efectiva mínima de siete años; [...]."

⁵³ "Artículo 25.- Para ser Diputado propietario o suplente se requiere:

I.- Ser morelense por nacimiento o con residencia efectiva de tres años anteriores a la fecha de la elección, en pleno goce de sus derechos como ciudadano del estado. [...]."

⁵⁴ "SEXTA. El Congreso del Estado, contará con 30 días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" para realizar las reformas correspondientes a la legislación secundaria, por lo que hace a la acreditación de la residencia efectiva a la que hacen referencia los artículos 25, 58 y 117 de ésta Constitución, para el caso de candidaturas para diputaciones, gobernador y miembros del Ayuntamiento, respectivamente. La constancia de residencia deberá precisar la antigüedad de la misma y deberá ser expedida dentro de los quince días anteriores a la presentación de la solicitud de registro correspondiente".

Criterios de la Suprema Corte

1. La exigencia de residencia efectiva de al menos 12 años para poder ser gobernador de un estado está amparada por la libre configuración del legislador local. En todo caso, esa exigencia debe ser razonable y estar justificada y no debe violar el derecho humano a ser votado.
2. El margen de configuración legislativa del tiempo de residencia que debe acreditarse para ser gobernador del estado de Morelos es amplio. Pero el término establecido en el artículo 58 de la Constitución de Morelos no es razonable porque aumenta de cinco a 12 años la residencia efectiva para aspirar a ese cargo de elección popular. En consecuencia, la norma atacada viola el derecho a ser votado.
3. El requisito de tres años de residencia efectiva, establecido en el artículo 25, fracción I, de la Constitución de Morelos, está amparado por la libertad configurativa del legislador local. En consecuencia, es una norma válida.
4. El requisito de probar siete años de residencia efectiva, previsto en la fracción I del artículo 117 de la Constitución de Morelos es inconstitucional. Esto porque el legislador local no expuso las razones del trato diferenciado y exigió distintos requisitos a quienes pretenden acceder a un cargo de elección popular para la integración del ayuntamiento.
5. El límite previsto en el artículo 6 transitorio no es inconstitucional, porque es una disposición que está protegida por la libre configuración legislativa en el ámbito local.

Justificación de los criterios

1. El derecho a ser votado "puede ser regulado para efectos de poderlo hacer efectivo en el propio ordenamiento constitucional." De modo que si bien "se ha precisado que [...] las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración para hacerlo en cuanto a los cargos de elección popular de su propio orden jurídico, [...] deberán hacerlo atendiendo a los principios de no discriminación y proporcionalidad, respetando los derechos humanos y acatando los requisitos tasados,⁵⁵ modificables⁵⁶ o agregados⁵⁷ establecidos en la Constitución Federal para una gran variedad de cargos públicos, incluyendo el de Gobernador o Gobernadora de una entidad federativa." (Párrs. 355-356).

"[E]ste es una base que se encuentra tasada únicamente hacia la imposibilidad de modificación por el legislador local para reducir el número de años previstos por la Constitución, pues [...] existe una posibilidad de configuración legislativa del ámbito local para modularlo en el sentido de incrementar los años de residencia a acreditar si así se estima conveniente, siempre que ello lo haga en forma razonable y justificada [...]" "[...] y sin hacer nugatorio el derecho humano a ser votado." (Párrs. 357-358).

⁵⁵ Aquellos que la Constitución federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse.

⁵⁶ Aquellos previstos en la Constitución y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer modalidades diferentes, de forma que la norma federal adopta una función supletoria o referencial.

⁵⁷ Aquellos no previstos en la Constitución federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones en las entidades federativas.

2. "No resulta[ban] razonables [...] [porque hacen] nugatorio el derecho humano a ser votado, pues resulta excesivo que todo aquel que pretenda ser gobernador del Estado y no sea nativo del mismo deba acreditar una residencia efectiva de doce años, siendo que la norma anterior únicamente exigía cinco años." (Párr. 363).

3. Los "artículos 115 y 116 de la Constitución Federal en lo referente a la forma de gobierno que deben adoptar los Municipios y los Estados, a los requisitos para la postulación de quienes quieran acceder a un cargo en los ayuntamientos o al cargo de diputado, así como en lo relativo a los aspectos que en materia electoral se deben garantizar en las constituciones y leyes locales según lo dispuesto en las bases establecidas en la Constitución Federal y en las leyes generales en la materia, no establecen disposición alguna en la que regulen los requisitos de residencia efectiva o de edad que deben cumplir los aspirantes a algún cargo en los ayuntamientos o al cargo de diputado." (Párr. 371).

La facultad de definir los requisitos para acceder a diversos cargos públicos está en el "ámbito de la libre configuración legislativa del ámbito local, y por ello, el constituyente local y los legisladores locales se encuentran en la libertad de establecerlos en la manera que consideren más conveniente, máxime que se tratan de requisitos agregables, es decir, que no están previstos en la Constitución Federal y que, por tanto, pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas", siempre que cumplan con una serie de requisitos. (Párr. 374).

4. "[...] No se entiende cuál es la finalidad perseguida en distinguir entre puestos y establecer un requisito diferenciado, como el acreditamiento de residencia efectiva, si al final de cuentas, todos los aspirantes a dichos cargos buscan la misma finalidad y tendrán la misma función, en el sentido de formar parte de un ayuntamiento que gobierne al municipio." (Párr. 379).

El artículo impugnado "genera una desigualdad entre los aspirantes a acceder a un cargo de elección popular para el mismo ámbito de gobierno". Por lo tanto, señala que este requisito carece de razonabilidad, además, que "[...] de la revisión del proceso de reformas no se advierte que se haya dado alguna razón para justificar la incorporación de esta distinción en los requisitos exigidos para los aspirantes a obtener un cargo de elección popular que gobernarán en un mismo ámbito." (Párrs. 380-381).

5. "Los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal no establecen disposición alguna en la que regulen los requisitos de residencia efectiva que deben cumplir los aspirantes a algún cargo en los ayuntamientos o al cargo de diputado, por lo que esta cuestión está reservada a la libre configuración legislativa de los constituyentes y legisladores locales." Incluso, la Corte estima que el constituyente local "estableció este requisito de manera razonable." (Párrs. 428 y 430).

Decisión

La Suprema Corte desechó la acción de inconstitucionalidad 35/2017 porque el actor no probó su representación como requisito de procedencia. También consideró parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 29/2017; 32/2017 y 34/2017. De igual manera, declaró la validez de los artículos 26, fracción III, en la porción normativa "y los presidentes municipales", y 117, fracción II, en la porción normativa

"excepto para los cargos de Presidente Municipal y Síndico, en los cuales la edad mínima será de veinticinco años cumplidos al día de la elección". Finalmente, declaró la validez del proceso legislativo que reformó diversas disposiciones en materia electoral de la Constitución local.

2.2 Equidad fiscal

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2496/2014, 10 de septiembre de 2014⁵⁸

Hechos del caso

Un extranjero ingresó a México con calidad de visitante no inmigrante. Posteriormente, compró un buque que exportó a otro país. El extranjero le solicitó a una Auditoría Fiscal del Servicio de Administración Tributaria la devolución del saldo a favor por concepto de impuesto de valor agregado (IVA) que había pagado cuando hizo la compra. La Auditoría no respondió; su falta de pronunciamiento se entendió como un rechazo a la solicitud formulada. En contra de esto, el solicitante presentó una demanda de nulidad. La Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reconoció la validez del rechazo de la solicitud.

Contra la decisión, el demandante promovió un juicio de amparo directo. Reclamó la inconstitucionalidad del artículo 31⁵⁹ de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en 2007, que establecía en qué casos los turistas podrían reclamar la devolución de lo que pagaron por concepto de IVA. Entre sus argumentos, señaló que esa norma violaba el principio de equidad tributaria porque establecía que sólo a las personas extranjeras con calidad de turistas se les podía devolver el IVA. En cambio, no justificaba la exclusión del beneficio a las personas extranjeras con calidad de visitantes, que estaban en una situación análoga.

El tribunal colegiado amparó al demandante por razones de legalidad, pero señaló que la norma reclamada cumple el principio de equidad tributaria. El demandante interpuso un recurso de revisión contra la decisión y el secretario de Hacienda y Crédito Público interpuso un recurso de revisión adhesiva. El actor señaló que el tribunal colegiado no probó de forma suficiente, razonable y objetiva el cumplimiento de ese principio. La Suprema Corte ejerció su facultad de atracción para conocer del asunto porque el demandante atacó la constitucionalidad de una norma.

⁵⁸ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁵⁹ "Artículo 31.- Los extranjeros con calidad de turistas de conformidad con la Ley General de Población que retornen al extranjero por vía aérea o marítima, podrán obtener la devolución del impuesto al valor agregado que les haya sido trasladado en la adquisición de mercancías, siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

I. Que el comprobante fiscal que expida el contribuyente reúna los requisitos que para tal efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general;

II. Que las mercancías adquiridas salgan efectivamente del país, lo que se verificará en la aduana aeroportuaria o marítima, según sea el caso, por la que salga el turista, y

III. Que el valor de las compras realizadas por establecimiento, asentado en el comprobante fiscal que presente el turista al momento de salir del territorio nacional, ampare un monto mínimo en moneda nacional de 1,200 pesos.

El Servicio de Administración Tributaria establecerá las reglas de operación para efectuar las devoluciones a que se refiere el presente artículo y podrá otorgar concesión a los particulares para administrar dichas devoluciones, siempre que los servicios para efectuar la devolución no generen un costo para el órgano mencionado.

En todo caso, la devolución que se haga a los extranjeros con calidad de turistas deberá disminuirse con el costo de administración que corresponda a las devoluciones efectuadas".

Problema jurídico planteado

¿El artículo 31 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente en 2007 establece un trato desigual y discriminatorio que vulnera el principio de equidad tributaria entre personas extranjeras no inmigrantes turistas y personas extranjeras no inmigrantes visitantes?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 31 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente en 2007 no vulnera el principio de equidad tributaria. Esto porque hay diferencias básicas entre las personas extranjeras no inmigrantes turistas y personas extranjeras no inmigrantes visitantes que los ponen en posiciones fiscales diferentes. El objetivo de la norma de devolución del IVA es, precisamente, disminuir la evasión fiscal por parte de los establecimientos que les venden a extranjeros no inmigrantes turistas.

Justificación del criterio

"Deben reunirse cuatro requisitos constitucionales:

- a) Que dicha contribución se **destine al gasto público**.
- b) Que **sea proporcional**
- c) Que **sea equitativa**; y
- d) Que así **lo dispongan las leyes**." (Pág. 36) (énfasis en el original).

"[C]uando una contribución no cumpla con los principios antes destacados, naturalmente los gobernados no estarán obligados a contribuir al gasto público, puesto que será indefectiblemente inconstitucional." (Pág. 36).

"[N]o toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable." (Pág. 39).

"[E]l **extranjero no inmigrante con calidad de turista**, tiene como único objetivo el recreo, su salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, esto es decir, ingresa a México con el fin de permanecer en un lugar y ambiente diverso al de su país de origen, consumir servicios derivados del lugar al que llega y realizar el pago de éstos, así como, adquiere mercancías durante su estancia con el objeto de traerlas consigo como parte de su equipaje al país de origen." (Pág. 58). (énfasis en el original).

"[E]l **extranjero no inmigrante con calidad de visitante**, no guarda una misma situación jurídica con los **extranjeros no inmigrantes en su calidad de turistas**, ya que si bien es verdad que los citados en primer término se hallan dentro de la categoría de no inmigrantes, como los turistas, de acuerdo con el artículo

42 de la Ley General de Población, también es verdad que los **extranjeros no inmigrantes en su calidad de visitantes** se internan al país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, por lo que no realizan propiamente actividades recreativas o de salud, ni adquieren mercancías durante su visita con el fin de llevarlas consigo como parte de su equipaje al país de origen." (Pág. 58) (énfasis en el original).

"El artículo 31 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en dos mil siete respeta el referido principio al excluir del beneficio de la devolución del impuesto al valor agregado trasladado al adquirir mercancías en México al extranjero **no inmigrante en su calidad de visitante**, por las diferencias substanciales que se han citado, toda vez que la equidad tributaria, como se ha precisado, obliga al legislador a establecer un trato idéntico a contribuyentes que se encuentren en la misma situación jurídica relevante para efectos fiscales, entendiéndose que son idénticos contribuyentes todos aquéllos que entran en la categoría de **no inmigrantes con calidad de visitantes**, a ellos se les otorga el mismo tratamiento fiscal pues la ley no establece ninguna diferencia entre ellos en las diversas categorías que señala el artículo 163 del Reglamento de la Ley General de Población, pues ninguno de ellos sin excepción tiene acceso al beneficio de la devolución referida, porque ingresan al país en condiciones diversas a los **no inmigrantes en su calidad de turistas**" (pág. 58) (énfasis en el original).

"[N]o son contribuyentes que se encuentren en idéntica situación los extranjeros **no inmigrantes en su calidad de visitantes** y los extranjeros **no inmigrantes en su calidad de turistas**, por ello se considera que lo dispuesto en el numeral acusado de inconstitucional, de manera alguna transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (Pág. 60) (énfasis en el original).

"La figura de la devolución del impuesto al valor agregado trasladado al adquirir mercancías en este País, se implementó con el objetivo de incentivar el turismo en México, al constituir un área básica de evolución, a más de que con ella se pretendió disminuir la evasión fiscal de establecimientos mercantiles menores que se dedican a realizar ventas a los extranjeros no inmigrantes en su calidad de turistas, entregando por ello las respectivas facturas fiscales." (Pág. 65).

"[A]un cuando el legislador en la exposición de motivos no hubiese justificado las razones que dieron lugar a la creación de la norma que se analiza, el análisis constitucional que se realizó del precepto legal tildado de inconstitucional da como resultado que esta Sala considere que está apegado a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que respeta el principio de equidad tributaria que dicho precepto constitucional contiene." (Pág. 65).

"[E]l artículo 31, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente para 2007 cumple con principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, pero además también se justifica el fin extrafiscal de esa norma" (pág. 68).

Decisión

La Corte, entre otras cosas, resolvió confirmar la sentencia del tribunal colegiado en el sentido de que la norma impugnada cumple con el principio de equidad tributaria y el fin extrafiscal de evitar la evasión del pago del IVA.

Hechos del caso

Luego del asesinato de su esposo en su país de origen y de haber recibido amenazas, una mujer extranjera le solicitó a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) el reconocimiento para ella y su hijo de la condición de refugiados.⁶¹ La COMAR les reconoció el estatus de "visitantes por razones humanitarias", con base en el artículo 52 de la Ley de Migración, que prevé que en tanto se resuelve la petición, a las personas extranjeras que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiados se les asigne ese estatus. La solicitante le pidió a la COMAR, a nombre propio y en representación de su hijo, la revisión de la decisión que les negó la condición de refugiados. La COMAR confirmó la negativa. Contra esa decisión, la solicitante interpuso un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Debido a la demora en la resolución de la demanda de nulidad, la COMAR renovó el estatus migratorio de la solicitante y de su hijo y, en consecuencia, autorizó su permanencia en México por un año más.

Posteriormente, la demandante le solicitó al Instituto Nacional de Migración (INM) la expedición de una Clave Única de Registro de Población (CURP).⁶² La Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio del INM negó la expedición de la CURP con base en lo dispuesto en el artículo 59, párrafo tercero de la Ley de Migración,⁶³ que establece que sólo los residentes temporales y permanentes con tarjeta de residencia podrán tener CURP.

De manera paralela, la solicitante le pidió a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO) la expedición de una CURP. Esa solicitud no fue contestada por la entidad. La solicitante promovió, entonces, por propio derecho y en representación de su hijo, un amparo indirecto. Alegó, entre otras cosas, que el artículo 59 de la Ley de Migración los discriminó debido a su situación migratoria⁶⁴ y que esto provocó la vulneración de sus derechos al trabajo, a la salud, a la educación y a pedir y recibir asilo.

⁶⁰ Resuelto por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

⁶¹ Refugiado es toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad; o que carezca de nacionalidad y se halle fuera del país de residencia habitual no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (ONU, Asamblea General, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, julio de 1951, artículo 1).

⁶² La **Clave Única de Registro de Población**, mejor conocida como **CURP**, es un instrumento que sirve para **registrar en forma individual a todos los habitantes de México**, nacionales y extranjeros, así como a las mexicanas y los mexicanos que radican en otros países. Se compone de un código alfanumérico de 18 elementos que comprende 16 dígitos: primera letra y primera vocal interna del primer apellido; primera letra del segundo apellido; primera letra del primer nombre; año, mes y día de la fecha de nacimiento; género; las dos letras del lugar de nacimiento de acuerdo con el código de la entidad federativa; primeras consonantes internas de cada uno de los apellidos y nombre, y los dos últimos dígitos que son asignados por el **Registro Nacional de la Población**.

⁶³ "Artículo 59. Los residentes temporales y permanentes, con excepción de aquellos que soliciten asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado o determinación de apátridas, tendrán un plazo de treinta días naturales contados a partir de su ingreso a territorio nacional, para gestionar ante el Instituto la tarjeta de residencia correspondiente, misma que permanecerá vigente por el tiempo que se haya autorizado la estancia. Con esta tarjeta acreditarán su situación migratoria regular en territorio nacional mientras esté vigente. [...]"

Obtenida la tarjeta de residencia, los residentes temporales y permanentes tendrán derecho a obtener de la Secretaría la Clave Única de Registro de Población. [...]"

⁶⁴ La situación migratoria es la hipótesis jurídica en la que se ubica una persona extranjera en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país; se considera que tiene situación migratoria regular cuando

El juez de distrito negó el amparo respecto de la constitucionalidad de la norma impugnada y lo concedió para efectos.⁶⁵ Contra esta decisión, la demandante interpuso un recurso de revisión. Señaló, entre otras cosas, que el artículo 59 viola el derecho a la igualdad y no discriminación porque excluye a los visitantes por razones humanitarias del acceso a la CURP, en comparación con los residentes temporales y permanentes que sí pueden acceder a ésta.

El Tribunal Colegiado declaró su incompetencia para conocer de la constitucionalidad de la norma impugnada. Resolvió, entonces, remitirla a la Suprema Corte, la cual reasumió su competencia originaria.⁶⁶

Problema jurídico planteado

¿El artículo 59, párrafo tercero, de la Ley de Migración vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación de los visitantes por razones humanitarias porque les impide acceder a la CURP y, en consecuencia, a los derechos que ésta permite ejercer?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 59 de la Ley de Migración establece derechos y obligaciones distintas para residentes —temporales y permanentes— y visitantes por razones humanitarias. Esta distinción está justificada por los objetivos de cada estancia. Una interpretación armónica de la norma, a partir de un marco de protección a los derechos humanos, permite establecer que ésta sólo regula cuándo pueden acceder a la CURP los residentes —temporales o permanentes—. No obstante, esto no significa que la norma excluya o limite la posibilidad de las personas con una situación migratoria distinta de obtener la clave mediante otro procedimiento. Por lo tanto, el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley de Migración es constitucional.

Justificación del criterio

"[E]n la esfera de regulación migratoria, existe una diferencia de trato entre residentes (temporales y permanentes) y visitantes por razones humanitarias, que les depara ciertas prerrogativas y obligaciones distintas, las cuales se encuentran justificadas en los objetivos y temporalidad de cada estancia, en términos de lo previsto por el artículo 52 de la Ley de Migración." (Pág. 34).

"[E]stas categorías no caen dentro de los tipos prohibidos por la Constitución, ya que tanto los residentes temporales o definitivos, como los visitantes por razones humanitarias son personas de origen extranjero a las que no se les distingue por su origen étnico o nacional, sino por los objetivos de su estancia y la condición migratoria que ostentan dentro de nuestro país. Además de que la categorización hecha por la Ley

ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando las haya incumplido (Ley de Migración, artículo 3, fracción XXXII).

⁶⁵ El amparo "para efectos" reconoce una protección constitucional parcial. Es decir, la autoridad jurisdiccional concede la tutela porque advierte vicios de fondo, ordena la reposición del procedimiento o porque debe emitirse un acto nuevo por parte de la autoridad responsable. *Cfr.* Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el Juicio de Amparo. Teórico-Práctico*, México, 8a. ed., Thomson Reuters, 2022, p. 146.

⁶⁶ La *competencia originaria* de la Suprema Corte refiere a la facultad del máximo tribunal para verificar que una norma general, local o reglamentaria sea acorde con la Constitución.

de Migración, artículo 52 previamente referido, no atenta contra la dignidad humana, ni tiene por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas." (Pág. 36).

"Debido a que la diferencia [...] está basada en categorías válidas no comparables, en las que el trato desigual en materia de registro poblacional se encuentra justificado" (pág.36), no se acredita una violación al derecho en cuestión.

"[L]a obtención de la CURP no puede ser equiparada a un derecho fundamental, dado que el objetivo de su creación fue el diseño de un instrumento de registro poblacional por parte de la administración pública. Por tanto, no es exigible la asignación de la CURP a todas las personas y, **con menor razón, puede vincularse su uso o posesión al goce o ejercicio de un derecho fundamental.**" (Págs.36-37) (énfasis en el original).

"[E]l artículo [59 párrafo tercero de la Ley de Migración] regula a los extranjeros que cuentan con una situación migratoria específica, sin que se establezca una lista taxativa o limitativa de las categorías migratorias que sí pueden acceder a la CURP con respecto a las que no. Esto es, el hecho de que la norma vaya dirigida a la categoría de los residentes (temporales o permanentes) no significa que excluya a otro tipo de categoría migratoria como pueden ser los visitantes por razones humanitarias." (Pág. 37).

"[L]a interpretación armónica del precepto reclamado con el sistema de protección de derechos humanos que rige en nuestro país obliga a entender que el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley de Migración únicamente regula a los extranjeros residentes temporales y permanentes, sin que se afecte la posibilidad de obtener la CURP por parte de personas que ostentan una condición migratoria distinta, como son los visitantes por razones humanitarias." (Pág. 37).

"Dar una interpretación distinta a este artículo [...] sería incompatible con la Constitución y los criterios jurisprudenciales sostenidos por esta Suprema Corte de Justicia, que exigen que este tipo de limitaciones se encuentren expresamente en ley, persigan un objetivo constitucionalmente válido y cumplan con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en el entendido de que los derechos humanos no pueden estar supeditados a la obtención de una CURP." (Pág. 37).

"[L]a norma combatida solo regula el momento en que los residentes temporales y permanentes tendrán derecho a obtener la CURP, por lo que no significa una prohibición o una limitación para que personas con una condición migratoria regular distinta la obtengan a través de otro procedimiento. Tan es así que del análisis a la normativa en la materia se aprecia que existen otros mecanismos para que las personas que no tienen la calidad de residente también tengan la posibilidad de acceder a una clave." (Pág. 37).

"De la aplicación del test de igualdad, se concluye que no se acreditó la existencia, por un lado, de categorías comparables merecedoras de un trato igual y, por el otro, de una distinción real entre éstas que debiera justificar su legitimidad constitucional, o bien, la limitación de un derecho, razones por las cuales resulta pertinente determinar la constitucionalidad del párrafo tercero del artículo 59 de la Ley de Migración." (Pág. 38).

Decisión

La Corte modificó la sentencia recurrida. Sobreseyó el juicio de amparo respecto del niño porque consideró que la CURP no fue solicitada para él, sino solamente para su madre. También negó la protección constitucional a la demandante. Asimismo, reservó la competencia al tribunal colegiado de origen para que éste resolviera respecto de los actos de aplicación del artículo 59, párrafo tercero, de la Ley de Migración, de acuerdo con lo resuelto en la sentencia.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 114/2020, 22 de septiembre de 2021⁶⁷

Razones similares en la resolución AR 665/2019

Hechos del caso

La COMAR les reconoció a nueve personas de diferentes nacionalidades la condición de visitantes por razones humanitarias mientras se definía su estatus de refugiados, según lo establece el artículo 52 de la Ley de Migración.⁶⁸ En tanto su condición migratoria se decidía, las personas le solicitaron a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Poblacional que les expidiera una CURP. Su solicitud fue negada con fundamento en el artículo 59 de la Ley de Migración,⁶⁹ que establece que la clave sólo se asignará a residentes temporales y permanentes y no a visitantes por razones humanitarias.

Contra esa decisión, los solicitantes promovieron una demanda de amparo. Señalaron que el artículo 59 discrimina a los visitantes por razones humanitarias porque no los incluye en el catálogo de personas susceptibles de obtener una CURP. Esto viola sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la identidad y personalidad jurídica, al trabajo y a la salud, entre otros. El juez de distrito, por una parte, sobreseyó el juicio respecto de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración. Consideró que conceder el amparo implicaría

⁶⁷ Resuelto por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁶⁸ "Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente: [...]

V. *Visitante por razones humanitarias*. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos: [...]

c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la solicitud es positiva se les otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 54 de esta Ley. También la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración".

⁶⁹ "Artículo 59. Los residentes temporales y permanentes, con excepción de aquellos que soliciten asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado o determinación de apátridas, tendrán un plazo de treinta días naturales contados a partir de su ingreso a territorio nacional, para gestionar ante el Instituto la tarjeta de residencia correspondiente, misma que permanecerá vigente por el tiempo que se haya autorizado la estancia. Con esta tarjeta acreditarán su situación migratoria regular en territorio nacional mientras esté vigente. [...]

Obtenida la tarjeta de residencia, los residentes temporales y permanentes tendrán derecho a obtener de la Secretaría la Clave Única de Registro de Población. [...]"

La condición de estancia es la autorización que se concede a una persona extranjera para visitar o residir, temporal o definitivamente, en México (SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos religiosos, *Glosario de términos relacionados con el programa presupuestario P019 Coordinar la Política Migratoria*, p. 2).

la corrección de omisiones legislativas. Por otra parte, negó la tutela en relación con la negativa de asignarles la CURP a los solicitantes.

Contra esta decisión, los demandantes promovieron un recurso de revisión. El presidente de la república presentó un recurso de revisión adhesiva. El Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración y declaró que subsistía un problema de constitucionalidad respecto de dichas normas. En consecuencia, remitió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reasumió su competencia originaria.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 52 de la Ley de Migración viola el principio de igualdad y no discriminación y, en consecuencia, es inconstitucional porque les asigna a las personas solicitantes de la condición de refugiados la calidad de visitantes y no la de residentes?
2. ¿El artículo 59 de la Ley de Migración discrimina a las personas solicitantes de la condición de refugiado porque les impide acceder a la CURP y, con eso, a los derechos que ésta permite ejercer?

Criterios de la Suprema Corte

1. Incluir a los solicitantes de la condición de refugiado en la categoría de "visitantes por razones humanitarias" y no en la de "residentes" no viola el principio de igualdad y no discriminación. Su inclusión en esa categoría implica el reconocimiento de ciertos beneficios, el acceso a medios y oportunidades de subsistencia y la garantía de sus derechos. En consecuencia, el artículo 52 de la Ley de Migración es constitucional.
2. El artículo 59 de la Ley de Migración, en particular el párrafo tercero, admite diversas interpretaciones. Deberá preferirse la interpretación según la cual todas las personas solicitantes de la condición de refugiado pueden pedir la asignación de la CURP. Esta norma establece el momento en el que los residentes —permanentes o temporales— obtienen la CURP, pero no excluye a las personas con una condición migratoria distinta de la posibilidad de obtenerla mediante otro procedimiento.

Justificación de los criterios

1. "[E]n el ámbito nacional e internacional se ha reconocido que la materia migratoria tiene un impacto especial sobre la soberanía nacional de un Estado, por lo que su regulación encuentra un espacio más amplio de discrecionalidad. Por lo anterior, los Estados están en posibilidades de definir las condiciones de estancia, las calidades migratorias y fijar a cada una de ellas las consecuencias que estimen propicias. Si bien, [...] esto no trae aparejada una libertad configurativa absoluta, sí implica —en ciertos casos— la posibilidad para que el legislador, siguiendo los principios, derechos fundamentales y obligaciones estatales de la materia, defina, nombre y clasifique las calidades de estancia, como lo hace en el artículo 52 de la Ley de Migración" (párr. 94).

"[E]l artículo impugnado **no distingue a las personas extranjeras a partir de alguna de las categorías sospechosas señaladas por el artículo 1o. constitucional**, ya que tanto los residentes temporales o definitivos, como los visitantes por razones humanitarias son personas de origen extranjero a las que no se les clasifica por su origen étnico o nacional, sino —como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley de Migración— se distinguen por los objetivos de su estancia dentro del país, así como su temporalidad. Además de que la categorización no atenta, en sí misma, contra la dignidad humana, ni tiene por objeto propio anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas." (Párr. 95) (énfasis en el original).

"[M]ientras que la clasificación sea razonable y encuentre justificación material [...] y mientras no comporte la vulneración a alguno de los derechos fundamentales de las personas solicitantes de la condición de refugiado [...], el legislador está facultado para definir las categorías migratorias con mayor espacio de libertad." (Párr. 96).

"Incluir a los solicitantes de la condición de refugiado en la categoría de 'visitantes por razones humanitarias' trae aparejado en ley ciertos beneficios —como los derechos reconocidos, la temporalidad de la medida e incluso la posibilidad de la renovación del documento migratorio— sin perder de vista que se busca evitar la dilación en el proceso. Así, de la sola norma no se desprende el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos." (Párr. 108).

"[E]l artículo 52 de la Ley de Migración es **constitucional**." (Párr. 109) (énfasis en el original).

"A partir de una interpretación funcional, sistemática y armónica de la norma impugnada con el sistema de protección de derechos humanos que rige en nuestro país, la práctica del Estado mexicano y los compromisos adquiridos internacionalmente, esta Primera Sala concluye que el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley de Migración **sólo podrá ser constitucional si la asignación de la CURP se entiende como materialmente exigible para todas las personas solicitantes de la condición de refugiado, de manera que no se agrave su situación de vulnerabilidad, pues, según la normativa y las condiciones fácticas, la falta de este instrumento transgrede sus derechos fundamentales**". (Párr. 154) (énfasis en el original).

"Lo anterior se relaciona con la **interpretación conforme**, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Constitución. En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro". (Párr.155) (énfasis en el original).

"[E]l artículo impugnado —sobre todo, el tercer párrafo— admite diversas interpretaciones. Por un lado, se puede entender que prevé únicamente la posibilidad de obtener la CURP a los residentes temporales y permanentes, en exclusión tácita de otras calidades migratorias —como lo son los visitantes por razones humanitarias— [...]" (párr. 156).

"[E]l precepto también admite una diversa interpretación: que sólo establece el momento en que los residentes —temporales o permanentes— obtienen su CURP, sin que esto implique una prohibición, limitación o exclusión para que una persona con una condición migratoria regular distinta —como los visitantes por razones humanitarias— la obtengan a través de otro procedimiento" (párr.157).

"Esta Primera Sala considera que **es a partir de esta segunda interpretación que deben sentarse las pautas para determinar** el acceso de los quejosos y el grupo al que pertenecen a la CURP, en atención al parámetro de regularidad constitucional [...]" (párr. 158) (énfasis en el original).

"Considerando la situación de vulnerabilidad generalizada de las personas que ingresan al territorio mexicano en busca de asilo, esta Primera Sala estima que resulta indispensable ampliar el otorgamiento de los documentos que aseguren el reconocimiento a la personalidad jurídica en su dimensión formal —tal como la CURP— y garantizar que no haya dilación en el trámite: de esta manera, se brinda la posibilidad de que los solicitantes obtengan un ingreso económico para satisfacer sus necesidades básicas mantengan un nivel de vida adecuada, y un desarrollo lo más cercano a su plan de vida posible" (párr. 170).

"A partir de la interpretación conforme del artículo impugnado se subsana en parte la desigualdad que se puede plantear en la norma respecto de los visitantes por razones humanitarias frente a otras categorías migratorias. Sobre todo, en atención a que, por la función de la CURP, estos grupos se encuentran en posibilidades de comparación" (párr. 184).

"[L]a conclusión a la que llega esta Primera Sala es acorde al parámetro de regularidad constitucional y a la protección reforzada que merecen las personas solicitantes de la condición de refugiado" (párr. 186).

Decisión

La Corte hizo una interpretación conforme del artículo 59 de la Ley de Migración y de la obligación estatal de asignar una CURP a las personas solicitantes de la condición de refugiado. En consecuencia, revocó la sentencia recurrida y concedió parcialmente la protección constitucional para que el tribunal colegiado tomara en cuenta estas consideraciones al hacer la revisión.

2.4 Acceso a servicios de salud

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 81/2021, 13 de octubre de 2021⁷⁰

Hechos del caso

Un extranjero le solicitó a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud su afiliación al seguro popular. La Comisión le concedió una póliza de afiliación temporal por tres meses porque no tenía todos los

⁷⁰ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas. La Corte se pronunció en similar sentido en octubre de 2019 en el AR 505/2019; sin embargo, por no resolver un problema de constitucionalidad, sino de legalidad, fue excluido del presente estudio.

documentos para la definitiva, establecidos en el artículo 77 bis 7 de la Ley General de Salud,⁷¹ entre ellos, la CURP.

Tiempo después, derivado de una enfermedad congénita, el solicitante pidió asistencia médica. No fue atendido porque su póliza de afiliación temporal estaba vencida y no reunía los requisitos para su afiliación por más tiempo. Contra esa decisión, promovió una demanda de amparo indirecto. Alegó que las autoridades locales del Sistema de Protección en Salud violaron su derecho a la igualdad jurídica y a la salud,⁷² porque le negaron, sin justa causa, el servicio de atención médica.

En el informe justificado, la autoridad sostuvo que no violó el derecho a la salud del solicitante. Recalcó que la negativa de afiliación al Seguro Popular se debió a que el demandante no cumplía con los requisitos para acceder a los beneficios del programa, establecidos en el artículo 77 bis 7 de la Ley General de Salud. El actor amplió su demanda. Señaló que la aplicación del artículo 77 bis 7 violó su derecho a la igualdad y no discriminación porque establece requisitos de acceso que una persona migrante no puede cumplir debido a su especial estado de vulnerabilidad.

La jueza de distrito precisó que, si bien la norma controvertida era el artículo 77 bis 7 de la Ley General de Salud, ésta no podía ser interpretada de forma aislada. Subrayó que esa norma debía ser leída en conjunto con el artículo 77 bis 1, primer párrafo: "ARTÍCULO 77 Bis 1.- Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social [...]".⁷³

La jueza aplicó la suplencia de la queja e interpretó en conjunto las normas mencionadas. Concluyó que la porción normativa "todos los mexicanos" del artículo 77 bis 1, así como el requisito de la fracción III del artículo 77 bis 7 de la Ley General de Salud son inconstitucionales porque excluyen a los extranjeros del acceso al Seguro Popular y los discriminan. Concedió el amparo para que se incorporara al extranjero al programa social, sin las exigencias de ser mexicano y tener CURP.

En contra de la decisión, las autoridades del Seguro Popular y el presidente de la república interpusieron recursos de revisión en los que, entre otros argumentos, señalaron que las normas reclamadas no son discriminatorias. Además, recalcaron que la jueza no aplicó los principios de congruencia y exhaustividad porque interpretó una norma que el solicitante no mencionó, esto es el artículo 77 bis 1.

El Tribunal Colegiado declaró su incompetencia por subsistir un problema de constitucionalidad. En consecuencia, remitió el asunto a la Suprema Corte, la cual reasumió su competencia originaria.

⁷¹ "Artículo 77 bis 7. Gozarán de los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud las familias cuyos miembros en lo individual satisfagan los siguientes requisitos: [...]

III. Contar con Clave Única de Registro de Población; [...]"

⁷² Artículos 1 y 4, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷³ La Corte señaló que, aunque la norma atacada fue modificada por el Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2019, procedía su estudio. Esto porque la norma fue atacada en relación con un acto concreto de aplicación y eso vuelve necesario el estudio de su constitucionalidad.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 77 bis 1, primer párrafo, de la Ley General de Salud excluye de manera implícita a los extranjeros con situación migratoria irregular⁷⁴ del acceso a los beneficios de salud del Seguro Popular?
2. ¿El artículo 77 bis 7, fracción III, de la Ley General de Salud discrimina a los extranjeros en situación migratoria irregular porque les exige presentar la CURP como requisito de afiliación al Seguro Popular?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 77 bis 1, primer párrafo, de la Ley General de Salud establecía, previo a la reforma del 29 de noviembre de 2019, una exclusión implícita al considerar como beneficiarios del Seguro Popular sólo a los mexicanos y excluir, de esa manera, a los extranjeros en situación migratoria irregular del acceso a sus beneficios.
2. La exigencia de la CURP a los extranjeros en situación migratoria irregular como requisito de afiliación al Seguro Popular, establecida en la fracción III del artículo 77 bis 7 de la Ley General de Salud es discriminatoria. Esto porque la asignación de la clave no puede ser un requisito para el ejercicio de un derecho. Exigir a nacionales o extranjeros la CURP para acceder a servicios de salud es inconstitucional.

Justificación de los criterios

1."Aun cuando la Ley General de Salud no alude expresamente a la nacionalidad —*per se*— de los interesados; lo cierto es que el numeral 77 Bis 1, primer párrafo, de la ley, al establecer expresamente que el derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud, de conformidad con el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es para todos los mexicanos, implícitamente excluye a quienes no lo sean" (párr. 86).

"Acorde con lo resuelto por la [jueza de distrito], el numeral 77 Bis 1, primer párrafo, de la Ley General de Salud, ciertamente contiene una exclusión implícita para los extranjeros en situación migratoria irregular de gozar de los beneficios del sistema de protección social en salud, en la medida en que a éste sólo pueden afiliarse los mexicanos y quienes sean residentes en el territorio nacional" (párr. 89).

2."Resulta discriminatorio al excluir implícitamente a los extranjeros con permanencia irregular en el país de afiliarse al Sistema de Protección Social en Salud, al exigirles contar con la Clave Única de Registro de Población; el criterio que debe prevalecer es el definido por esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 346/2019" (párr. 106).

⁷⁴ Migrante en situación irregular es toda aquella persona que ha ingresado de forma irregular al territorio de un Estado del que no es nacional, o que ha permanecido en él más allá del tiempo para el cual estaba autorizada (CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II., 2015, párr. 125).

"La carencia de la CURP no debe interpretarse directamente como un impedimento absoluto para el acceso a trámites y servicios y su obtención, no puede ser equiparada a un derecho fundamental, dado que el objetivo de su creación solo fue el diseño de un instrumento de registro poblacional por parte de la administración pública, por lo que no es exigible su asignación a todas las personas y, menos puede vincularse su uso o posesión al goce o ejercicio de un derecho fundamental" (párr. 107).

Es "dable exigir —tal como ahí se dijo—, la presentación de la CURP para reconocer o prestar un servicio derivado de un derecho: salud, educación o trabajo, porque tal exigencia es una interferencia indebida en el goce y ejercicio de los derechos humanos, lo que es contrario a la Constitución Federal; además realizar esa distinción entre personas con CURP y sin ésta, no cuenta con sustento constitucional alguno" (párr. 108).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida. Ordenó que no se le exigiera la CURP a la persona solicitante como requisito para acceder a los servicios de salud del Estado. Enfatizó que el Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única de Registro de Población estableció nuevas modalidades para que los extranjeros accedan a una CURP temporal, sin importar su condición migratoria. Reservó la competencia al tribunal colegiado originario para que éste resolviera lo de su competencia.

2.5 Discriminación en procedimientos de revisión migratoria

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 275/2019, 18 de mayo de 2022⁷⁵

Hechos del caso

Agentes de migración interceptaron un autobús que transitaba por territorio nacional. Los agentes les solicitaron a pasajeras y pasajeros sus identificaciones y bajaron del autobús a un grupo de personas. Entre el grupo había tres familiares —dos hermanas y un hermano— de nacionalidad mexicana, pertenecientes a una comunidad indígena, quienes para acreditar su nacionalidad presentaron la credencial para votar original, a excepción de una de ellas que, por ser adolescente, presentó la copia de su acta de nacimiento. Los agentes migratorios consideraron que los documentos eran falsos y que las tres personas eran extranjeras, por tal razón, las detuvieron y las pusieron a disposición de la estación migratoria⁷⁶ correspondiente. Ese mismo día, se inició el procedimiento administrativo migratorio y se ordenó su alojamiento temporal.⁷⁷

⁷⁵ Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=253426>.

⁷⁶ La estación migratoria es la instalación física que establece el Instituto Nacional de Migración para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto ésta se resuelve (Ley de Migración, artículo 3, fracción XI).

⁷⁷ El alojamiento temporal es una medida a través de la cual una persona extranjera permanece acogida en una estación migratoria o algún otro lado destinado para ello hasta que se resuelva su situación migratoria (jurisprudencia 1a./J. 119/2022 [11a.]).

En el procedimiento se acreditó su nacionalidad mexicana y, en consecuencia, se decidió su salida de la estación migratoria.

Antes de que la autoridad emitiera la orden de salida, las hermanas y el hermano detenidos presentaron una demanda de amparo indirecto. Entre otras cuestiones, reclamaron la inconstitucionalidad de los artículos 16, fracción II;⁷⁸ 17;⁷⁹ 20, fracción VII;⁸⁰ 97;⁸¹ 98;⁸² 99;⁸³ 100,⁸⁴ y 121⁸⁵ de la Ley de Migración. En éstos se regula la facultad de las autoridades migratorias de hacer revisiones migratorias en el territorio nacional. La parte demandante estimó que las normas no establecen criterios objetivos para hacer estas revisiones y, por eso, la autoridad aplica perfiles raciales, que son arbitrarios, discriminatorios y perjudiciales para personas de nacionalidad mexicana. Enfatizaron que las normas reclamadas también regulan la presentación y detención migratorias sin que haya indicio de actos delictivos por parte de los detenidos, lo que viola los derechos a la libertad personal y al debido proceso.

El juez de distrito sobreescribió el juicio respecto a los cargos de inconstitucionalidad. Estimó que las normas impugnadas no afectaron a la parte demandante porque son mexicanos y sólo los extranjeros son objeto

⁷⁸ "Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones: [...]

II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias".

⁷⁹ "Artículo 17. Solo las autoridades migratorias podrán retener la documentación que acredite la identidad o situación migratoria de los migrantes cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán inmediatamente hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente".

⁸⁰ "Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: [...]

VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos".

⁸¹ "Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará".

⁸² "Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.

En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.

La presentación de la persona extranjera a cuyo cuidado se encuentren niñas, niños o adolescentes presentes durante la revisión migratoria, se pospondrá hasta el momento en que se apersona la Procuraduría de Protección y se levante el correspondiente oficio de canalización del caso de las niñas, niños o adolescentes de que se trate a la Procuraduría.

Si de la revisión migratoria se determina la presentación de una persona extranjera y ésta manifiesta la existencia de niñas, niños o adolescentes a su cargo, quienes, derivado de la presentación de la persona ante el Instituto, pudieran quedar en desamparo, las autoridades migratorias deberán tomar toda la información conducente y notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección para que proceda de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes".

⁸³ "Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno".

⁸⁴ "Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición".

La verificación migratoria es el acto por medio del cual la autoridad migratoria realiza visitas en lugares y zonas determinadas para verificar el cumplimiento de los requisitos para la estancia regular de las personas extranjeras (Ley de Migración: artículo 92, y artículo 194 del Reglamento de la Ley de Migración).

⁸⁵ "Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley".

de la regulación atacada.⁸⁶ La parte demandante interpuso un recurso de revisión. Reiteró sus alegatos de inconstitucionalidad de la norma y reforzó sus argumentos sobre los daños provocados por el procedimiento administrativo migratorio al que fueron sometidos. El tribunal colegiado resolvió, entre otras cosas, levantar el sobreseimiento y remitir el expediente a la Corte por tratarse de un asunto de su competencia.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La facultad de la autoridad migratoria de realizar revisiones migratorias en el territorio nacional sin aplicar criterios objetivos vulnera los derechos a la libre circulación y a la igualdad y no discriminación?
2. ¿La facultad de la autoridad migratoria de requerir dentro de México la documentación para que las personas se identifiquen y acrediten su situación migratoria y de retener dicha documentación si presume su falsedad vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación por características físicas o étnicas de las personas mexicanas?
3. ¿Las normas que ordenan la presentación y detención migratoria sin que haya indicios de actos delictivos vulneran los derechos a la libertad personal y al debido proceso?

Criterios de la Suprema Corte

1. La revisión migratoria,⁸⁷ regulada en los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, es inconstitucional porque es sobreinclusiva. Su redacción permite que la revisión migratoria pueda ser aplicada a cualquier persona, en cualquier parte del territorio nacional y en cualquier momento, lo cual vulnera el derecho de libertad de tránsito. Aunque las normas migratorias pueden limitar este derecho, esa limitación no puede ser absoluta ni arbitraria, como ocurre en este supuesto. La revisión migratoria también vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación porque no hay criterios objetivos para su realización. Las autoridades migratorias, con independencia de la redacción neutra de la norma, aplican perfiles raciales, lo que perjudica a las personas indígenas o afromexicanas. En conclusión, no sólo las personas extranjeras, sino también las mexicanas tendrían la obligación de identificarse, lo que vulnera el derecho a la libre circulación establecido en el artículo 11 constitucional.

2. La facultad de la autoridad migratoria de requerir a las personas dentro del territorio mexicano la documentación que los identifique y que acredite su situación migratoria no vulnera, por sí misma, el derecho a la igualdad y a la no discriminación. No hay elementos que permitan afirmar que esta facultad se sustenta en estereotipos o prejuicios raciales que tengan un impacto diferenciado sobre las personas

⁸⁶ Después de la presentación de la demanda de amparo indirecto y una primera ampliación, los tres familiares presentaron un recurso de revisión contra el sobreseimiento dictado fuera de audiencia constitucional. De igual forma, presentaron un recurso de queja en contra de un requerimiento para acudir al juzgado a ratificar firmas. Después de la resolución de ambos amparos, el juez dictó una primera sentencia, que fue impugnada y revocada a través de un recurso de revisión. En cumplimiento de la sentencia de revisión, se repuso el procedimiento y se dictó una segunda sentencia de amparo indirecto, a la que se hace referencia en el resto de la narración de los hechos.

⁸⁷ Acto a través del cual la autoridad migratoria comprueba la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional, en lugares distintos a los destinados para el tránsito internacional de personas (Ley de migración, artículo 97, y artículo 3, fracción XXIV del Reglamento de la Ley de Migración).

mexicanas. Debido a la inconstitucionalidad de la revisión migratoria, la autoridad migratoria sólo puede corroborar la documentación durante el procedimiento de control migratorio⁸⁸ y en las visitas de verificación. Tanto el requerimiento de documentación como la facultad de retenerla hacen parte del derecho de los países a hacer controles migratorios.

3. Las normas que regulan la presentación y detención migratoria limitan el derecho a la libertad de las personas migrantes. Sin embargo, estas medidas tienen la finalidad legítima de regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras al territorio nacional. Éstas son medidas administrativas que deben ser razonables, previsibles, proporcionales y llevadas a cabo en instalaciones diferentes a las destinadas para la detención de personas acusadas o condenadas por delitos. Además, la privación de la libertad no puede ser la regla general, porque es una medida punitiva para contrarrestar la migración irregular.⁸⁹ Esa aplicación como regla general sí es contraria al parámetro constitucional y convencional de los derechos humanos.

Justificación de los criterios

1. "[E]l artículo 11 de la Constitución Política del país, del cual se desprende que toda persona tiene el derecho de poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Sin embargo [...], este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración y salubridad general de la República o sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país." (Párr. 158).

"[E]n principio, toda persona puede entrar y salir del país, así como viajar por su territorio de manera libre, con la salvedad de aquellos supuestos o limitaciones establecidas, entre otras, por la ley de migración. Estas limitaciones no pueden ser absolutas o arbitrarias, sino que deben ser acordes con el marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos." (Párr. 159).

"[L]a revisión migratoria, tal y como está regulada, resulta violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, por dos razones medulares: la primera, porque dada su generalidad y amplitud es una norma **sobreinclusiva**, y la segunda, por generar **impactos desproporcionados** en ciertos sectores de la población, particularmente personas indígenas y afroamericanas." (Párr. 166) (énfasis en el original).

"[E]l hecho de que la Ley de Migración prevea una revisión migratoria que puede ser aplicada a cualquier persona, en cualquier parte del territorio nacional y en cualquier momento, hace prácticamente nugatorio el ejercicio del derecho a la libertad personal deambulatoria y de tránsito que instituyó el Poder Constituyente." (Párr. 170).

⁸⁸ El control migratorio son las funciones gubernamentales relativas a regular el ingreso, estancia y salida de extranjeros de los límites de un Estado, en ejercicio de su soberanía.

⁸⁹ La migración irregular es el movimiento de personas entre países al margen de los procedimientos establecidos en la ley. Puede producirse por una entrada no autorizada en el país (voluntaria o forzosa) o, más frecuentemente, por la prolongación de la estancia en un país más allá del límite establecido en el visado (ONU, UNICEF, *Glosario sobre migración, asilo y refugio. Recopilación de términos de uso frecuente para actividades educativas en el aula*, septiembre de 2016, p. 5).

"[La] medida legislativa analizada es violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación por ser sobre-inclusiva, pues la única manera de solventar una revisión migratoria es que las personas que sean sujetas a la misma acrediten ante la autoridad migratoria su nacionalidad mexicana o su legal estancia dentro del territorio; lo que prácticamente las obliga a portar su identificación o documentación migratoria en todo momento, así como a acceder a las peticiones de identificarse ante la autoridad sin mayores elementos que su simple tránsito por un determinado territorio." (Párr. 172).

"Esta obligación de identificación debe cumplirse entonces no sólo por las personas extranjeras, sino también por las personas nacionales, lo cual resulta claramente contrario a lo dispuesto por el propio artículo 11 constitucional, del que no se desprende en ningún momento el deber de portar documentos identificatorios dentro de territorio nacional." (Párr. 173).

"[L]os artículos 97 y 98 que se analizan son inconstitucionales por vulnerar de manera indirecta el derecho a la igualdad, al generar impactos desproporcionados en ciertos sectores de la población." (Párr. 176).

"[L]a norma referida es aparentemente neutra, pues cumple las características de ser abstracta e impersonal, toda vez que va dirigida a todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional. Además, se establecen requisitos para llevarse a cabo, a saber: (i) que la orden esté fundada y motivada; (ii) que sea expedida por el Instituto Nacional de Migración, y (iii) que se precise a la persona responsable de la diligencia, el personal asignado para la realización de la misma, la duración de la revisión y la zona geográfica o lugar en el que se efectuará." (Párr. 182).

"[C]onforme a lo dispuesto por el propio artículo 11 de la Constitución Política del país, no existe obligación de portar documentos identificatorios dentro de territorio nacional, por lo tanto, para aplicar el contenido normativo referido, se abre la posibilidad a que las autoridades migratorias recurran a elementos relacionados con las características físicas o étnicas de las personas." (Párr. 183).

"[L]a falta de parámetros objetivos que permitan a las autoridades migratorias dar cumplimiento a la ley sin necesidad de atender a perfiles raciales, los artículos impugnados generan una discriminación normativa indirecta en perjuicio de las personas indígenas o afromexicanas (como las quejosas), pues posibilitan que se generen revisiones migratorias con base en aspectos tales como el origen étnico, color de piel e idioma." (Párr. 190).

"[L]a norma tiene efectos desproporcionados en perjuicio de las comunidades indígenas y afromexicanas, lo cual no resulta legítimo aún bajo el argumento de continuar con un control migratorio dentro del territorio nacional." (Párr. 191).

2. "[D]e la lectura de los artículos impugnados se observa que la obligación ahí establecida se dirige exclusivamente a las personas extranjeras, quienes deben mostrar su documentación de identidad y aquella que acredite su situación migratoria regular, cuando sea requerida por las autoridades migratorias. Adicionalmente, dichos artículos establecen que sólo las autoridades migratorias podrán retener dicha documentación cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán hacerlo, inmediatamente, del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente." (Párr. 198).

"[N]o hay ningún elemento que permita considerar que la solicitud de documentación, y su consecuente obligación de mostrarla, se sustente en estereotipos o prejuicios raciales y que, en ese sentido, pueda tener impacto en personas mexicanas sólo por sus características físicas o étnicas. De ahí que no pueda sostenerse que las normas impugnadas resulten discriminatorias." (Párr. 199).

"[A]l revisar y determinar la autenticidad de la documentación presentada, las autoridades migratorias deben abstenerse de actuar con base en perfiles raciales. Al respecto, debe tomarse en consideración que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que no permitir la identificación o no considerar los documentos presentados para tal efecto, produce la afectación de diversos derechos, tales como el nombre, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la nacionalidad y la identidad." (Párr. 200).

"[C]uando las autoridades migratorias determinen que hay elementos suficientes para considerar que la documentación que se les presenta es apócrifa, tienen la carga de la prueba de acreditar de modo fehaciente dicha circunstancia, pues estas se encuentran en una mejor posición para allegarse de los medios de prueba necesarios. Además, deben comprobar que su actuar no fue motivado por prejuicios raciales." (Párr. 201).

"[A]nte la inconstitucionalidad de la figura de revisión migratoria, la autoridad migratoria únicamente se encuentra facultada para realizar la revisión de documentación durante **el procedimiento de control migratorio** (previsto en los artículos 81 a 91) **y en las visitas de verificación** (establecidas en los artículos 92 a 96)." (Párr. 205) (énfasis en el original).

"[L]as normas impugnadas por las quejas resultan constitucionales, pues la sujeción para que las personas extranjeras exhiban los documentos que permiten acreditar su legal entrada o salida, **no tiene per se un efecto discriminatorio como lo alegan** [...] [los hermanos], sino que se inscribe en el control migratorio que los países tienen derecho a establecer." (Párr. 206) (énfasis en el original).

3. "[S]i bien las normas impugnadas representan una limitación al derecho a la libertad personal de las personas migrantes, lo cierto es que se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana [...], toda vez que el propósito o la finalidad perseguida es el control y la regulación del ingreso y la permanencia de personas extranjeras dentro de territorio nacional." (Párr. 223).

"[N]o se trata de una medida de carácter penal, sino una medida de naturaleza administrativa que, además, conforme a la fracción VII del artículo 20 de la Ley de Migración, obliga a las autoridades competentes a la presentación de las personas en estaciones migratorias respetando, en todo momento, sus derechos humanos; lo que denota que el poder legislativo reconoció que si esta medida no se realiza cuidadosamente, puede implicar la violación colateral de otros derechos humanos, además de la libertad." (Párr. 224).

"[E]l artículo 20 fracción VII, de la citada legislación, establece que las estaciones migratorias son lugares específicamente habilitados para la permanencia de personas extranjeras a fin de regularizar su estancia en el país o para brindarles la asistencia para su retorno. Esto se ajusta al estándar convencional que establece que deben ser establecimientos en los que se garantice un régimen adecuado que procure la situación

migratoria de las personas y que, además, sean distintos a los destinados para la detención de personas acusadas o condenadas por la comisión de algún delito." (Párr. 225).

"[L]a permanencia de las personas extranjeras en las estaciones migratorias es una situación que, conforme al régimen interamericano, **obliga a las autoridades migratorias a realizar la presentación de forma razonable, previsible y proporcional**, atendiendo siempre a las circunstancias —individualizadas— de quienes se encuentren involucradas, lo cual deriva del principio de no arbitrariedad en la privación de libertad de personas migrantes." (Párr. 226) (énfasis en el original).

"[L]a presentación se contempla como regla general y no como una excepción, lo cual afecta injustificadamente el derecho a la libertad personal." (Párr. 229).

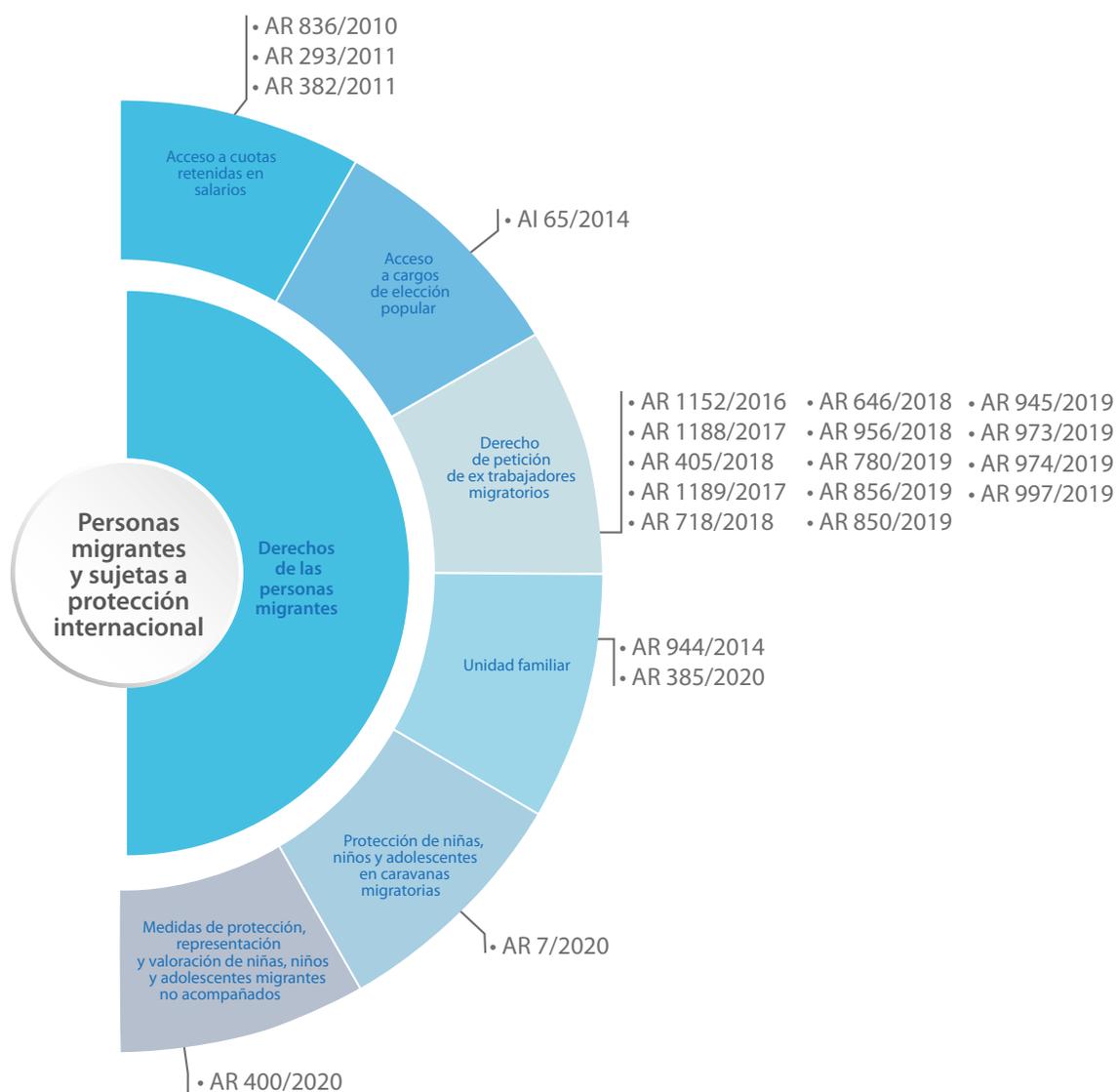
"[E]l artículo 99 analizado es inconstitucional, pues el establecimiento de la privación de la libertad como regla general para los fines de cautelar un proceso migratorio se traduce en una medida punitiva enfocada en contrarrestar la migración irregular, lo cual es contrario al parámetro constitucional y convencional de derechos humanos." (Párr. 233).

"[L]a legislación migratoria bajo análisis establece que la presentación y alojamiento **únicamente puede realizarse respecto de personas extranjeras**, pues precisamente busca dos finalidades: 1) la regularización de su estancia, o 2) la asistencia para el retorno. Por lo tanto, el plazo máximo de detención mientras se resuelve el procedimiento administrativo está relacionado únicamente con personas extranjeras y no con personas mexicanas." (Párr. 242) (énfasis en el original).

Decisión

La Suprema Corte amparó para que los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Amparo, que regulan las revisiones migratorias y la presentación ante autoridades migratorias como regla general, no se apliquen a la parte demandante. Respecto a lo reclamado en relación con los artículos 16, fracción II; 17; 20, fracción VII; 100, y 121 de la misma ley, la Corte negó el amparo.

3. Derechos de las personas migrantes



3. Derechos de las personas migrantes

3.1 Acceso a cuotas retenidas en salarios

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 836/2010, 26 de enero de 2011⁹⁰

Razones similares en las resoluciones AR 293/2011 y AR 382/2011

Hechos del caso

Diversos extrabajadores migratorios, y los familiares de los trabajadores fallecidos, promovieron un juicio de amparo indirecto en contra de las Reglas de Operación del Fideicomiso 2106 Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos y contra el Acuerdo por el que se reformaron diversos numerales de su Reglamento. Entre los puntos controvertidos señalaron la inconstitucionalidad de la quinta regla de operación, que establece los montos del apoyo social y de su pago parcial a los beneficiarios del programa.

Los demandantes alegaron que la norma reglamentaria viola el principio de igualdad y no discriminación porque establece una diferencia de trato entre trabajadores según el momento en el que se realizó el trámite. Esto es, quienes solicitaron el apoyo económico del fideicomiso en 2006 lo recibirían en una sola exhibición; mientras que a los que lo pidieron en 2009, después de la reforma del reglamento, lo recibirían en montos parciales durante 10 años. Además, argumentaron que la norma vulneraba la garantía de audiencia porque no permitía a los trabajadores pedir el apoyo social completo ante la instancia competente.

El juez de distrito negó el amparo. Entre sus argumentos, señaló que no hubo un trato desigual e injustificado contra los demandantes. Consideró que la norma no transgredía la garantía de audiencia porque la mera inscripción de los solicitantes como candidatos a beneficiarios no los vuelve titulares de un derecho.

⁹⁰ Resuelto por unanimidad de cuatro votos, con voto concurrente de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

En consecuencia, la aplicación de la norma no implica la negación de algún derecho. La norma sólo modificó el procedimiento para acceder al apoyo económico y esto supone una supresión, sino una restricción.

Contra esta decisión, los demandantes interpusieron un recurso de revisión. Señalaron, entre otras cosas, que los extrabajadores más jóvenes eran discriminados debido a su edad porque tendrían que esperar más de 15 años para recibir todo el apoyo. En cambio, otras personas en las mismas condiciones ya habían recibido el monto completo. Sobre la garantía de audiencia insistieron en que sí tenían un derecho adquirido porque eran beneficiarios desde que presentaron la documentación a la instancia competente. La imposibilidad de atacar las decisiones de la mesa receptora, en consecuencia, violaba su derecho de audiencia.

El Tribunal Colegiado confirmó la sentencia recurrida y, en consecuencia, negó el amparo. Consideró que la presentación de los documentos ante la mesa directiva no implica el reconocimiento automático del derecho a recibir el apoyo del extrabajador o de su familiar. Por otro lado, estimó que seguía pendiente la resolución de un problema de constitucionalidad. Decidió, entonces, remitir el asunto a la Suprema Corte, que ejerció su facultad de atracción.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La distinción establecida en la quinta regla de operación del Fideicomiso 2106 Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos discrimina a los extrabajadores migratorios por su edad?
2. ¿Que los extrabajadores migratorios o sus familiares no puedan controvertir las decisiones de la mesa receptora sobre la solicitud del apoyo social vulnera el derecho de audiencia, establecido en el artículo 16 constitucional?

Criterios de la Suprema Corte

1. No se puede establecer si una distinción vulnera el principio de igualdad y no discriminación si la comparación se hace entre la misma norma, antes y después de su reforma. Esto porque la norma anterior ha desaparecido del mundo jurídico. El análisis debe hacerse respecto de las normas vigentes, los hechos y las personas o colectivos.
2. El numeral 5 del Reglamento no viola el derecho de audiencia de los extrabajadores migratorios o de sus familiares. En todo caso, se trata de un acto que sólo modifica la forma en la que los beneficiarios recibirán el apoyo económico.

Justificación de los criterios

1. "[C]omparar el texto de la regla reformada con el de la regla anterior, para concluir que la disposición impugnada establece un tratamiento diferenciado", es incorrecto, "en la medida en que una de esas normas;

a saber, la anterior, ya no se encuentra vigente y, por ende, ya no puede ser aplicada en lo futuro, ni puede provocar un trato desigual en los términos en que lo sostienen los impetrantes de garantías." (Pág. 31).

El numeral 5 del Reglamento "no establece tratamiento diferenciado alguno que sea susceptible de análisis a la luz del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que a todos los beneficiarios del apoyo social, a partir [de la reforma al reglamento], se les entregará la cantidad de treinta y ocho mil pesos en varias exhibiciones, dándose un trato igual a todos los ex trabajadores migratorios que reciban el apoyo después de [la reforma de] dicha regla." (Pág. 34).

2. Los solicitantes "adquirieron el estatus de beneficiarios, no en el momento en que presentaron la documentación solicitada ante la mesa receptora, sino hasta que su nombre fue publicado en la trigésima primera lista que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del nueve de noviembre de dos mil nueve; lo que pone de manifiesto que cuando se publicó la regla número 5 de las Reglas de Operación del Fideicomiso 2106 Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, los quejosos no tenían un derecho adquirido respecto del cual había que otorgarles la garantía de audiencia previa." (Pág. 51).

"La regla modificada no le impid[ió] en momento alguno a los quejosos recibir el importe total del apoyo social a que se hace mención en dicha regla, sino sólo establec[ió] una modalidad [diversa] [...] en que se les entregar[ían] los treinta y ocho mil pesos" (Pág. 51).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la sentencia. En consecuencia, negó el amparo a los demandantes respecto de la inconstitucionalidad de la quinta regla de operación del Reglamento. Consideró que las normas atacadas no vulneran el principio de igualdad y no discriminación ni la garantía de audiencia, establecidos, respectivamente, en los artículos 1 y 16 constitucionales.

3.2 Acceso a cargos de elección popular

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, 25 de septiembre de 2014⁹¹

Hechos del caso

Dos partidos políticos promovieron acciones de inconstitucionalidad contra el Decreto que expide la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Uno de los partidos señaló, entre

⁹¹ Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, con voto particular del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y voto concurrente del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=168694>.

otras cosas, la inconstitucionalidad de los artículos 13,⁹² 17,⁹³ 18⁹⁴ y octavo transitorio⁹⁵ de la Ley controvertida. Señaló que la figura del diputado migrante o binacional no supone una auténtica representación política y popular, pues no tiene una unidad territorial y una población determinadas. Esto porque, por definición, está fuera del territorio nacional. Resaltó que la regulación atacada genera una ficción sin justificación constitucional que vulnera la forma de gobierno mexicana, artículo 40, la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, artículos 52 y 53, el régimen municipal, artículo 115, así como los principios de certeza y objetividad en materia electoral, artículo 116 fracción IV, inciso b.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La figura del diputado migrante o binacional, establecida en la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, sigue el modelo de representación proporcional que rige en la entidad?
2. ¿La figura del diputado migrante o binacional representa a una población determinada o es sólo una ficción de representación popular y territorial?
3. ¿Los artículos de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero que regulan la figura del diputado migrante vulneran los principios de objetividad y certeza en materia electoral, establecidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b, constitucional?

Criterios de la Suprema Corte

1. La figura del diputado migrante o binacional es congruente con el tipo de representación proporcional establecido en la normativa de Guerrero. La elección de estos funcionarios sigue el modelo establecido por el legislador local en ejercicio de su libertad configurativa.
2. El diputado migrante o binacional es la voz de un sector de los ciudadanos guerrerenses que está fuera de la entidad y también tiene derecho a un representante que vele por sus intereses en el Congreso local.

⁹² "Artículo 13. El Congreso del Estado se integra por 28 diputados electos por el principio de mayoría relativa, conforme al número de distritos electorales y 18 diputados electos por el principio de representación proporcional en el que se incluirá el diputado migrante o binacional".

⁹³ "Artículo 17. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente: [...] La asignación del diputado migrante o binacional corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputados de representación proporcional a dos o más partidos políticos la asignación se hará al partido político que obtenga el menor número de votos de los partidos políticos empatados. El diputado migrante o binacional, será el que ocupe la última fórmula que se asigne, el cual para garantizar el principio de paridad deberá ser de género distinto al que le anteceda en la asignación de la lista del partido político".

⁹⁴ "Artículo 18. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que corresponda a cada partido político conforme al artículo que antecede, los partidos políticos registraran una lista de candidatos a diputados de representación proporcional y una lista de candidatos a diputado migrante o binacional, en donde para garantizar la paridad de género, el partido político deberá presentar, una del género masculino y otra del género femenino, y se asignará a aquella que conforme a la lista garantice la equidad de género. Dentro de las (sic) lista de candidato a diputado migrante o binacional que presenten los partidos políticos, podrán designar candidatos comunes [...]".

⁹⁵ "OCTAVO. El registro y asignación del diputado migrante o binacional establecidos en los artículos 17, 18 y 19 de la presente Ley, será aplicado a partir de la elección de diputados y ayuntamientos que se verificará en el año 2018".

Estos diputados sí tienen definida una unidad territorial, que corresponde tanto al área geográfica en que se asienta su comunidad como al espacio en el que desarrolla sus labores de representación.

3. Los artículos 13, 17, 18 y octavo transitorio no vulneran los principios de certeza y objetividad en materia electoral, esto porque no generan conflictos en relación con las reglas a las que se someterá el diputado migrante en tanto que es una autoridad electoral.

Justificación de los criterios

1. La figura del diputado migrante y la integración del Congreso local de esa entidad "se justifica en la idea de resarcir una deuda existente con los connacionales en el extranjero que contribuyen económica y culturalmente con el país." (Párr. 126).

"La ley electoral del Estado determina que el diputado migrante o binacional se incluirá entre los diputados de representación proporcional que integrarán el Congreso local [...], y que para su asignación "los partidos [deberán registrar] una lista de candidatos [...]" (párrs. 128 y 129). De modo que reitera que los candidatos postulados deberán "acreditar la residencia binacional [...] siempre que, sin perjuicio de que tengan residencia en otro país, demuestren que poseen domicilio en la entidad cuando menos seis meses antes del día de la elección, y cuenten con credencial para votar." (Párr. 131).

Si los partidos no registran fórmulas para diputados migrantes "se les sancionará con amonestación pública y con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público por actividades ordinarias que les corresponda por el periodo que señale la resolución." (Párr. 133).

La figura del diputado migrante no vulnera los artículos 52 y 53 de la Constitución federal porque regula "temas distintos", y aun si estuvieran relacionados "desarrollan cuestiones propias del modelo federal que [...] no tendría[n] que seguir necesariamente la[s] Legislatura[s] estatal[es] para el diseño de su sistema de representación proporcional local", pues para ello el legislador local goza de una libertad configurativa. (Párrs. 135-137).

2. La figura del diputado migrante o binacional "representa en la Legislatura local a la colectividad de migrantes de Guerrero a la que incluso debe pertenecer." "I candidato a diputado migrante se le exija contar con la condición de residencia inestable o volátil [...] pues de esta forma se asegura que conocerá las necesidades e intereses de sus representados de primera mano, y luego vendrá a tutelarlos al interior del poder público del que forma parte." (Párrs. 142-143).

La determinación territorial, "ésta corresponde, por un lado, [...] al espacio geográfico en que se asienta la comunidad [que representará] y, por otro, [...] al espacio en donde desarrollará sus labores de representación [...]" (párr. 144). Sin embargo, "esta situación no coincide con el diseño de unidades territoriales de representación ordinario o tradicional [...] [, pues] no debe soslayarse que la figura que se analiza cuenta con una naturaleza sui generis, por lo que no podría valorarse a partir de modelos o concepciones tradicionales" (párr. 145).

3. El principio de objetividad "obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral; durante [...], y en las etapas posteriores a ésta," y que, por su parte, el principio de certeza "consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan, previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta." (Párrs. 152-153).

Los artículos controvertidos "están diseñados para garantizar el ejercicio del sufragio en favor de los candidatos migrantes o binacionales, sin que se advierta que [...]" violenten los principios de certeza y objetividad (párr. 156).

Decisión

La Suprema Corte declaró la validez de los artículos 13; 15, último párrafo; 17; 18; 39; 50, inciso C, fracción VII, numeral 2, y 165 de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Esto porque no violan los principios electorales ni el marco constitucional del sistema electoral mexicano, establecido en los artículos 40, 52, 53, 115 y 116, fracción IV, inciso b, de la Constitución federal.

3.3 Unidad familiar

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 944/2014, 8 de abril de 2015⁹⁶

Hechos del caso

Una mujer de nacionalidad española le solicitó al INM el cambio de su condición migratoria a residente permanente⁹⁷ por unidad familiar, debido a que su padre, nacido en España, era mexicano por naturalización. El INM declaró la improcedencia de la solicitud con base en los artículos 54 de la Ley de Migración y 139 del Reglamento, que establecen como requisito para obtener la residencia permanente probar el vínculo con una persona mexicana por nacimiento. Debido a que la solicitante no demostró un vínculo con una persona mexicana por nacimiento, la petición no era procedente.

Contra esa resolución, la solicitante promovió un juicio de amparo indirecto. Alegó que la decisión de negarle la residencia permanente, con base en los artículos 54 fracción VII de la Ley de Migración⁹⁸ y 139 de su Reglamento,⁹⁹ viola su derecho a no ser discriminada por origen nacional, dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución. Esa norma les impide a los familiares de los ciudadanos mexicanos por naturalización acceder al cambio de su condición migratoria por unidad familiar.

⁹⁶ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁹⁷ Residente permanente es la persona extranjera autorizada para internarse y permanecer en territorio nacional por un periodo indefinido (Ley de migración, artículo 40, fracción VI).

⁹⁸ "Artículo 54. Se otorgará la condición de residente permanente al extranjero que se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos: [...]

VII. Por ser ascendiente o descendiente en línea recta hasta el segundo grado de un mexicano por nacimiento".

⁹⁹ "Artículo 139. La condición de estancia de residente permanente prevista en el artículo 52, fracción IX, de la Ley se otorgará a la persona extranjera que demuestre alguno de los siguientes supuestos: [...]

VI. Tener parentesco en línea recta ascendente o descendente hasta el segundo grado con mexicano por nacimiento".

El juez de distrito concedió el amparo. Señaló que los artículos controvertidos discriminan, debido al origen o lugar de nacimiento, entre mexicanos por naturalización y mexicanos por nacimiento sin que haya una justificación razonable y objetiva para hacer esa distinción. Contra la decisión de amparo, el presidente de la república interpuso un recurso de revisión. Entre sus argumentos señaló que no es cierto que los artículos atacados son discriminatorios porque la distinción se hace entre mexicanos y extranjeros, no entre mexicanos por naturalización y mexicanos por nacimiento.

El tribunal colegiado declaró su incompetencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas atacadas. Ordenó, entonces, la remisión del asunto a la Suprema Corte, que decidió asumir su competencia originaria.

Problema jurídico planteado

¿Los artículos 54, fracción VII, de la Ley de Migración y 139, fracción VI de su Reglamento son discriminatorios porque distinguen entre las personas que adquieren la nacionalidad mexicana por naturalización y las que la adquieren por nacimiento?

Criterio de la Suprema Corte

La distinción establecida en los artículos 54, fracción VII, de la Ley de Migración y 139, fracción VI, del Reglamento no vulnera los principios de igualdad y no discriminación porque no diferencia de manera injustificada entre mexicanos por nacimiento y mexicanos naturalizados. Las normas atacadas sólo establecen que los mexicanos por nacimiento pueden pedirle al INM permiso para que sus familiares extranjeros residan de forma permanente en el país. Además, esos artículos reconocen el derecho de los parientes de mexicanos naturalizados a obtener esa misma condición migratoria por unidad familiar.

Justificación del criterio

Los artículos controvertidos "no son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que [...] la exigencia de "demostrar parentesco con un mexicano por nacimiento, [...] no se traduce por sí mismo, en discriminación, ni para los extranjeros que tengan vínculo con familiares mexicanos naturalizados porque esa hipótesis está prevista por el artículo 139, fracción II, del Reglamento de la Ley de Migración, ni para los mexicanos que soliciten, por razón de unidad familiar, el ingreso y otorgamiento de visa para alguno de sus familiares nacidos en el extranjero." (Pág. 40).

"[E]n otros preceptos de la Ley de Migración se prevé una opción diferente para que los extranjeros que no tienen familiares nacidos en México, puedan ejercer el derecho de solicitar la visa de residente permanente si tienen parientes naturalizados como mexicanos; y además se prevé otra opción para que cualquier mexicano, por ejemplo los naturalizados puedan solicitar y, en su caso obtener para sus familiares, ascendientes o descendientes la calidad de residente permanente en México." (Pág. 40).

Decisión

La Suprema Corte negó el amparo respecto de la inconstitucionalidad de los artículos 54, fracción VII, de la Ley de Migración y 139, fracción VI, de su Reglamento, y concedió el amparo respecto de la resolu-

ción del director de Atención a Trámites del Instituto Nacional de Migración. Le ordenó al Instituto dejar sin efectos la decisión atacada y dictar otra en la cual tomara en cuenta lo argumentado en la sentencia. Esto es, que verificara si la demandante cumplía los requisitos de procedencia del trámite y decidiera, en consecuencia, la solicitud de residencia permanente.

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 385/2020, 02 de diciembre de 2020¹⁰⁰

Hechos del caso

Un hombre y una mujer extranjeros le solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiados a la COMAR; ésta reconoció directamente el estatus de refugiados al peticionario y a su esposa, por estatuto derivado. Posteriormente, el refugiado le solicitó a la autoridad el reconocimiento de la misma condición a sus hijos, que estaban fuera de México. La COMAR negó la regularización migratoria porque estimó que, según el artículo 12 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político,¹⁰¹ únicamente puede reconocerse esa condición por derivación a los solicitantes que están en territorio nacional.¹⁰²

El refugiado promovió en representación de sus hijos una demanda de amparo indirecto. Alegó la inconstitucionalidad de los artículos 5, fracción IV; 12; 24; primer párrafo, y 58 de la Ley sobre Refugiados,¹⁰³ Protección Complementaria y Asilo Político, así como 80,¹⁰⁴ 81¹⁰⁵ y 82¹⁰⁶ de su Reglamento. Alegó que esas

¹⁰⁰ Resuelto por mayoría de tres votos, con voto particular del Ministro Javier Laynez Potisek. Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

¹⁰¹ "Artículo 12. La Secretaría reconocerá la condición de refugiado mediante un acto declarativo, a los extranjeros que se encuentran en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 13 de esta Ley y que por tanto serán sujetos de los derechos y obligaciones contenidos en la misma.

Al cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos de cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado que dependan económicamente del solicitante principal, que de igual forma se encuentren en territorio nacional con el solicitante, se les reconocerá por derivación la condición de refugiado. [...]".

La protección complementaria, también denominada protección subsidiaria, son los mecanismos legales destinados a proteger y otorgar dicho estatuto a las personas en necesidad de protección internacional que no cumplen con los requisitos establecidos para ser concedido el estatuto de refugiado. Las medidas de protección complementaria permiten regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas pero cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales sobre la no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos (CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 2015, párr. 133). En México la protección complementaria es otorgada por la Secretaría de Gobernación a la persona extranjera que no es reconocida como refugiada, para no ser devuelta al territorio de otro país donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículos 2, fracción VII, y 28).

¹⁰² El asilo político es la protección que el Estado otorga a un extranjero considerado perseguido por motivos o delitos de carácter político o por delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad esté en peligro; podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial (Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 2, fracción I).

¹⁰³ "Artículo 58. Para efectos de la reunificación familiar, la Secretaría podrá autorizar, por derivación de la condición de refugiado, la internación a territorio nacional del cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado que dependan económicamente del refugiado, así como la capacidad económica para su manutención".

¹⁰⁴ "Artículo 80.- De conformidad con los artículos 44, fracción VI, y 58 de la Ley, los refugiados tendrán derecho a solicitar la reunificación familiar.[...]".

¹⁰⁵ "Artículo 81.- En caso de que existan amenazas a la vida, libertad o seguridad de alguna de las personas a que se refiere el artículo 58 de la Ley, vinculadas al motivo por el que se reconoció al refugiado, la Coordinación autorizará la reunificación familiar apoyará y orientará al refugiado sobre los trámites migratorios correspondientes".

¹⁰⁶ "Artículo 82.- Las personas que ingresen por reunificación familiar tendrán los mismos derechos y obligaciones que cualquier refugiado. En estos casos, se considerará que la condición de refugiado la obtuvieron por estatuto derivado. Lo anterior, sin perjuicio de la asistencia que puedan recibir por parte de organismos nacionales e internacionales y de organizaciones de la sociedad civil".

normas excluyen el reconocimiento por estatuto derivado a los hijos de personas refugiadas u otros familiares que lleguen a territorio mexicano después de la resolución de reconocimiento de esa condición. Específicamente, excluye a los familiares que hicieron su internamiento por medio del procedimiento de reunificación familiar.¹⁰⁷

Después de resolver el conflicto de competencias para conocer del asunto, el juez auxiliar de conocimiento sobreyó el juicio respecto de las normas reclamadas y concedió el amparo para que la COMAR emitiera otra resolución. En esa resolución, la entidad, con base en el principio de interés superior de la niñez,¹⁰⁸ debía resolver respecto a la regularización migratoria de los niños por unidad familiar.

Tanto el solicitante como la COMAR interpusieron recursos de revisión. Señalaron que la sentencia recurrida es inconsistente porque, por una parte, concede el amparo y, por la otra, lo niega. El demandante también alegó que las normas combatidas restringen el derecho a ser reconocido como refugiado por estatuto derivado. Esto porque ese reconocimiento depende de que los solicitantes estén en México durante el trámite y esa exigencia viola los principios de unidad familiar e interés superior de la niñez, establecidos en el artículo 4o. constitucional.

El tribunal colegiado corrigió la incongruencia de la sentencia, concedió el amparo y levantó el sobreseimiento respecto de los artículos 12 y 58 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como 80, 81 y 82 de su Reglamento. Además, declaró su incompetencia para conocer de la constitucionalidad de éstos y remitió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual asumió su competencia originaria.

Problema jurídico planteado

¿La exigencia a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado por estatuto derivado de estar México durante la substanciación del trámite, establecido en los artículos 12 y 58 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como 80, 81 y 82 de su Reglamento, es inconstitucional porque vulnera el principio de unidad familiar?

Criterio de la Suprema Corte

Los artículos 12 y 58 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como 80, 81 y 82 de su Reglamento respetan el principio de unidad familiar. De la interpretación de esas normas se sigue que hay dos vías para el reconocimiento de la calidad de persona refugiada por derivación. Una, que el familiar esté en México con la persona solicitante de la calidad de refugiada. Otra, que el familiar respecto del cual la persona refugiada pide la reunificación permanezca en su país de origen. Que la ley y el

¹⁰⁷ La reunificación familiar es el proceso por el cual los miembros de un núcleo familiar, separados forzosamente o por migración voluntaria, se reagrupan en un país distinto al del origen. La admisión es discrecional del Estado receptor (SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos religiosos, *Glosario de términos relacionados con el programa presupuestario P019* Coordinar la Política Migratoria, p. 12.).

¹⁰⁸ Conjunto de acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible (SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos religiosos, *Glosario de términos relacionados con el programa presupuestario P019* Coordinar la Política Migratoria, p. 9).

reglamento establezcan diversos requisitos para el reconocimiento de la condición de persona refugiada de un familiar por derivación no implica que estas condiciones sean inconstitucionales. Cada uno de esos requisitos tiene una justificación constitucional que garantiza el respeto de los derechos humanos de los extranjeros durante el procedimiento.

Justificación del criterio

"[L]os artículos 12 y 58 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como 80, 81 y 82 de su Reglamento, no resultan violatorios del principio de unidad familiar" (párr. 38).

"[U]na interpretación de los mismos, se desprende que existen dos métodos diferentes para reconocer la calidad de refugiados por derivación y así proteger el desarrollo y estructura familiar del refugiado:

1. Que el familiar se encuentra en territorio nacional, junto con el extranjero que solicita se le reconozca la calidad de refugiado.

2. Que el refugiado solicite la reunificación familiar de su cónyuge, concubinario, concubina, hijos, etc., el cual continúa en su lugar de origen. (Párr. 39) (énfasis en el original).

"[E]l hecho de que en la Ley y su Reglamento se establezcan diversos requisitos para que el familiar de un refugiado sea reconocido como tal por derivación, pues ello no implica que los preceptos resulten inconstitucionales, al establecerse mecanismos para respetar el derecho a la unidad familiar, al proteger la estructura y desarrollo de la misma." (Párr. 40).

"[E]l hecho de que se establezcan requisitos para ejercer algún derecho responde a la exigencia razonable de que las instancias de administración y procuración de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan." (Párr. 42).

"[L]o que se establece en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y en su Reglamento, en cuanto a los requisitos y formalidades que los extranjeros deberán cumplir para efecto de ser reconocidos como refugiados, así como los momentos procesales para que familiares de un refugiado puedan ser reconocidos como tal por derivación, se trata de una medida que encuentra justificación constitucional." (Párr. 43).

"[T]iene como objetivo la debida administración de los procedimientos, además de que dicha medida [...], no resulta arbitraria ni desproporcional, pues antes de que se decida sobre la solicitud de condición de refugiado por derivación, debe seguirse un procedimiento en el que se respetan en todo momento los derechos humanos de los extranjeros, como puede observarse en la propia ley". (Párr. 44).

"[L]os artículos 12 y 58 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como los diversos 80, 81 y 82 de su Reglamento no son inconstitucionales, toda vez que en los mismos [...] se establecen diversos mecanismos encaminados a proteger el derecho fundamental de unidad familiar." (Párr. 46).

"[L]os preceptos impugnados son acordes también con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual se rige bajo el principio de que los familiares de un refugiado deben ser beneficiados por la protección de la Convención aun si ellos no pueden demostrar que tienen un temor fundado de persecución." (Párr. 46).

"[L]a exigencia establecida en el sentido de que tanto el refugiado como el aspirante a refugiado por derivación se encuentren en el territorio nacional no torna inconstitucionales los preceptos legales impugnados, en la medida que no coartan el derecho del refugiado a solicitar que sus familiares en el extranjero sean reconocidos como refugiados, siguiendo todo el procedimiento que la ley establece para tales efectos, en el que se le habrán de respetar todos sus derechos." (Párr. 48).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida. Le negó el amparo al demandante respecto de los artículos 12 y 58 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como los diversos 80, 81 y 82 de su Reglamento. También reservó la competencia al tribunal colegiado para que resolviera sobre las cuestiones pendientes.

3.4 Protección de niñas, niños y adolescentes en caravanas migratorias

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 7/2020, 16 de febrero de 2022¹⁰⁹

Hechos del caso

En 2018 transitó por México una caravana migrante compuesta por, al menos, cinco flujos migratorios colectivos integrados, entre otros, por niñas, niños y adolescentes. Una asociación civil presentó una demanda de amparo en contra de distintas autoridades, entre ellas, el INM y la COMAR. La demandante alegó que las demandadas no emitieron la declaratoria de reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado del colectivo de los niños y las niñas que integraban las caravanas. También reclamó que las demandadas no tomaron alguna medida colectiva para evaluar y ajustar sus procedimientos a las condiciones de la infancia migrante.

El juez de distrito concedió el amparo. Consideró que las autoridades están obligadas a llevar a cabo la evaluación y ajuste solicitados por la demandante y éstas incumplieron ese deber. Contra esta decisión, ambas autoridades demandadas interpusieron recursos de revisión. El tribunal colegiado le solicitó a la Suprema Corte que ejerciera su facultad de atracción, y ésta atrajo el asunto porque consideró que cumplía los requisitos de importancia y trascendencia.

¹⁰⁹ Resuelto por mayoría de cuatro votos, con voto particular del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y votos concurrentes del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. [Esta ficha también puede ser consultada en el cuaderno de jurisprudencia *Derechos de niñas, niños y adolescentes*].

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Es obligatorio que el Poder Ejecutivo federal emita la declaratoria de reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado del colectivo de niños y niñas que integran las distintas caravanas de migrantes que transitan por el país?
2. ¿Deben las autoridades migratorias y especializadas en la protección de los niños y niñas emitir alguna medida colectiva que defina las condiciones de evaluación de los menores migrantes para hacer los ajustes necesarios de sus procedimientos migratorios?

Criterios de la Suprema Corte

1. El Poder Ejecutivo no está obligado, en principio, a emitir una declaratoria de reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado de los niños y las niñas que integran las distintas caravanas migrantes. Derivado de los mandatos de la Convención Americana de Derechos Humanos, de la Declaración Americana de Derechos Humanos y de pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este reconocimiento grupal es una alternativa cuando no se tiene la capacidad institucional para realizar un procedimiento migratorio justo y eficaz que atienda a la situación de vulnerabilidad particular de cada niño y niña migrante.
2. Las autoridades migratorias y especializadas en la protección de los niños y las niñas están obligadas a emitir, de oficio, medidas colectivas que corroboren las condiciones para hacer ajustes en sus procedimientos migratorios de carácter individual. Las niñas y los niños que se trasladan en grupos masivos de migrantes son una minoría que, de acuerdo con los estándares internacionales, requiere la implementación de medidas que tomen en cuenta su condición particular y complementen o refuercen sus procedimientos migratorios.

Justificación de los criterios

1. "[L]os niños y niñas son titulares de un derecho a ser tratados con medidas de protección diferenciadas adecuadas a su condición, es decir, agravadas en relación al resto de las personas, las cuales deben ajustarse en función de las variaciones relevantes del contexto específico de los fenómenos de migración. En consecuencia, esta Sala concluye que respecto de ellos es exigible una doble obligación constitucional: el procedimiento migratorio, así como las medidas adecuadas." (Párr. 208).

"[L]a extracción interpretativa de los componentes individualmente considerados pertenecientes a la categoría de las "medidas adecuadas", en términos del artículo 22, numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, es una tarea interpretativa progresiva que debe realizarse caso por caso y a lo largo del tiempo a la luz de las condiciones contextuales relevantes. El caso que resolvemos se ubica en el contexto de un conjunto de afluencias masivas de migrantes, que, según las autoridades recurrentes, se integraron aproximadamente de 9, 741 personas hasta el momento de la promoción del presente juicio." (Párr. 218).

"[E]ste contexto es suficiente para detonar de las autoridades responsables obligaciones para emitir medidas de carácter colectivas." (Párr. 219).

"[L]os elementos de prueba aportados en autos y frente a la negativa de las autoridades de que las capacidades institucionales se hayan rebasado para garantizar el procedimiento migratorio de materia individualizada, por ahora debemos concluir que no se actualizan las condiciones para que el reconocimiento *prima facie* desplace y sustituya al procedimiento migratorio." (Párr. 220).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos desarrolló en la opinión consultiva OC-21/14 "el contenido del mandato convencional de adoptar 'medidas adecuadas para los menores' y entre ellas incluyó al reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*, sin embargo, concluyó, como ahora lo hace esta Primera Sala, que se trata de una *segunda alternativa*, que desplaza y sustituye al procedimiento migratorio, que sólo debe habilitarse cuando no sea posible conservar éste último y sólo por el tiempo estrictamente necesario mientras no sea posible restaurar el referido procedimiento." (Párr. 235) (énfasis en el original).

"[L]a emisión de un reconocimiento grupal o colectivo no es un fin deseado por el parámetro de control, sino una posibilidad que se presenta como una 'segunda mejor alternativa' al exigido convencionalmente, el cual consiste en la implementación de un procedimiento migratorio individualizado que atienda a la peculiar situación de vulnerabilidad de cada niño y niña. Para dicho tribunal internacional, el reconocimiento de la condición de refugiado se traduce en un derecho a la correcta evaluación por las autoridades nacionales de las solicitudes y del riesgo que pueda sufrir un menor en caso de devolución al país de origen y ello sólo se puede satisfacer a cabalidad en un procedimiento migratorio ordinario." (Párr. 244).

"[E]l derecho de asilo y el de reconocimiento de la condición de refugiado —como derechos diferenciados pero interrelacionados— producen la exigencia correlativa de los estados de implementar y hacer operativo un procedimiento migratorio cualitativamente más exigente que el de un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*, a saber, uno que sea individualizado por cada uno de los niños y niñas migrantes." (Párr. 245).

"[M]ientras un estado no determine que no cuenta con las capacidades institucionales adecuadas, su obligación constitucional es la de adecuar y complementar un procedimiento migratorio aplicable a los niños y niñas que sean justos y eficientes y otorguen un efecto útil a todas las garantías convencionales enlistadas en la opinión consultiva." (Párr. 246).

2. "[C]uando se constata una caravana migrante, en los términos aceptados por las autoridades responsables, los niños y las niñas, junto con sus demás integrantes, conforman una minoría discreta e insular, de aquellas identificadas en la doctrina constitucional como merecedoras de una protección contra-mayoritaria que sólo puede concederse en sede judicial." (Párr. 293).

"[D]ebe seguirse la implicación comúnmente asociada a esta conclusión, a saber, que las obligaciones ancladas en el parámetro de control constitucional dirigidas a remediar la desigualdad estructural que sufran deben vigilarse judicialmente, en cuyo caso la decisión de no emitir las por parte de las autoridades no merece deferencia." (Párr. 294).

"[A]demás del procedimiento migratorio, las autoridades mexicanas tienen la obligación de emitir las referidas medidas adecuadas a favor de los niños y niñas, las cuales deben tomar en cuenta su condición

particular, y deben diseñarse para que éstos logren el reconocimiento de la condición de refugiado y recibir la protección y asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de sus derechos. Estas medidas complementan y refuerzan al procedimiento migratorio." (Párr. 296).

"[L]os estados deben contar con mecanismos efectivos, cuyo objetivo sea obtener información tras la llegada de la niña o niño al lugar, puesto o puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país, para determinar su identidad y de ser posible, la de sus padres y hermanos, a fin de transmitirla a las entidades estatales encargadas de evaluar y brindar las medidas de protección, de conformidad con el principio del interés superior de la niña o del niño." (Párr. 299).

En la Opinión Consultiva OC-21/14 "se determinó que dichos mecanismos deben cumplir con ciertas garantías mínimas: de seguridad y privacidad, así como encontrarse a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género; la entrevista se debe realizar en un idioma que la niña o el niño pueda comprender, que sea centrado en las niñas y niños, sensible al género y asegure su participación, que el análisis tome en cuenta la seguridad y la posible reunificación familiar, que reconozca la cultura de la niña o niño y considere su rechazo a pronunciarse en presencia de adultos o familiares, que provea de un intérprete en caso de ser necesario, que cuente con personal altamente calificado para tratar con niñas y niños y facilidades adecuadas, que provea asesoría legal en caso de ser requerida, que brinde información clara y entendible sobre los derechos y obligaciones que tiene la niña o el niño y sobre la continuación del procedimiento." (Párr. 300).

"En adición a estas garantías mínimas, la etapa de identificación y evaluación debe tener los siguientes objetivos prioritarios básicos: i) tratamiento acorde a su condición de niña o niño, y, en caso de duda sobre la edad, evaluación y determinación de la misma, ii) determinación de si se trata de una niña o un niño no acompañado o separado, iii) determinación de la nacionalidad de la niña o del niño o, en su caso, de su condición de apátrida,¹¹⁰ iv) obtención de información sobre los motivos de su salida del país de origen, de su separación familiar si es el caso, de sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que evidencie o niegue su necesidad de algún tipo de protección internacional y v) adopción, en caso de ser necesario y pertinente de acuerdo con el interés superior de la niña o del niño, de medidas de protección especial." (Párr. 301).

"[A]nte la actualización de la hipótesis de afluencia masiva de migrantes, debe concluirse que se actualiza la obligación de las autoridades administrativas de emitir medidas colectivas o grupales de evaluación inicial de los niños y niñas migrantes con todas las exigencias prescritas por los estándares internacionales, las que deben diseñarse e implementarse de oficio y no a instancia de parte, con el fin de atender a la colectividad y no sólo en lo individual a cada migrante —lo que se realizará en el procedimiento migratorio." (Párr. 303).

Decisión

La Suprema Corte, por una parte, negó el amparo respecto a la obligación de emitir la declaratoria de reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado al colectivo de los niños y las

¹¹⁰ Persona que no es considerada como nacional por ningún Estado, conforme a su legislación (Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 28 de septiembre de 1954, artículo 1).

niñas que integran las caravanas de migrantes. La Corte consideró que las autoridades pueden garantizar el procedimiento migratorio individual. Por otro lado, amparó para que, con libertad configurativa, pero con base en los estándares internacionales, el INM en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes emitiera un plan que adoptara una perspectiva grupal o colectiva de niñas y niños migrantes que integran los flujos masivos. El objetivo de esto es la creación de mecanismos efectivos que permitan reunir la información de oficio tras la llegada o conocimiento de la presencia de la niña o niño migrante en el país. Eso permitiría determinar su identidad y, de ser posible, la de sus padres y hermanos, para comunicarla a las entidades encargadas de evaluar y brindar las medidas de protección adecuadas, de acuerdo con el principio del interés superior de la niñez.

3.5 Derecho de petición de extrabajadores migrantes

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1152/2016, 31 de octubre de 2018¹¹¹

Razones similares en las resoluciones AR 1188/2017; AR 405/2018; AR 1189/2017; AR 718/2018; AR 646/2018; AR 956/2018; AR 780/2019; AR 856/2019; AR 850/2019; AR 945/2019; AR 973/2019; AR 974/2019; AR 967/2019, y AR 997/2019

Hechos del caso

En 1942, México y Estados Unidos celebraron un acuerdo de cooperación para regular la oferta de mano de obra agrícola en la región, conocido como "Programa Bracero". Expertos mexicanos y estadounidenses emitieron recomendaciones que fueron aceptadas por ambos países y denominadas Principios Fundamentales del acuerdo.

Para aplicar de forma efectiva esos Principios, se establecieron algunas figuras, entre ellas, el fondo de ahorro. Se dispuso, entonces, la creación de un Fondo de Ahorro Campesino para la adquisición de equipo agrícola. En consecuencia, se estableció una contribución de 10% del salario de los trabajadores. La responsabilidad del Fondo recayó en el gobierno estadounidense hasta su traslado al Banco Nacional de Crédito Agrícola de México, encargado de su depósito, guarda aplicación o devolución.

Tras múltiples acuerdos entre ambos países, en 1964 concluyó el programa. En consecuencia, se debía devolver a los trabajadores el monto depositado en el Fondo de Ahorro. No se hizo la devolución. En 1998 hubo una movilización social integrada por personas de la tercera edad y extrabajadores migrantes del "Programa Bracero", quienes pidieron que se investigara el paradero del dinero depositado en el Fondo y su restitución.

En 2001, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Fondos Aportados por los Trabajadores Mexicanos Braceros. La Comisión junto con grupos parlamen-

¹¹¹ Resuelto por unanimidad de cinco votos, con voto concurrente del Ministro Alberto Pérez Dayán. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

tarios y congresos locales presentaron ocho iniciativas de ley; una de éstas propuso la creación de un fideicomiso para los extrabajadores migrantes y sus familias que les reconociera apoyos sociales. La Comisión señaló que después del terremoto de 1985 se perdieron los documentos en los que constaban las transferencias a México de los recursos del Fondo. Los extrabajadores migrantes quedaron, entonces, en estado de indefensión.

En 2005 fue publicada la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos (Ley de Apoyo Social). En 2015, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se incluyó el artículo 8 transitorio que dispuso que la Secretaría de Gobernación debía implementar mecanismos para concluir la revisión de los expedientes de los solicitantes del apoyo y hacer el pago correspondiente. Luego de esto, el gobierno les entregó el apoyo social a varios extrabajadores.

Ese mismo año, diferentes personas le solicitaron al presidente de la república la devolución de las cantidades descontadas por concepto del fondo de ahorro. La Secretaría Particular de la Presidencia de la República informó que el escrito fue turnado a la Secretaría de Gobernación. La Dependencia Coordinadora del Fideicomiso Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos de la Secretaría de Gobernación respondió que no era competente para atender la petición porque su única atribución era entregar el apoyo social previsto en la Ley.

Contra esa decisión, las personas solicitantes promovieron un juicio de amparo indirecto. Reclamaron que el presidente de la república no respondió la petición y, en cambio, la envió a la Secretaría de Gobernación. Consideraron que el traslado vulneró sus derechos de petición¹¹² y al trabajo,¹¹³ porque esa omisión los privó del producto de su trabajo. Además, alegaron que la respuesta de la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso era incongruente con lo solicitado.

La jueza de distrito admitió el amparo y solicitó a los actores, entre otras cosas, la elaboración de una lista con sus nombres y firmas o huellas dactilares. Sólo admitió el amparo de los demandantes que sí firmaron o plasmaron su huella dactilar y desechó la demanda, por falta de interés jurídico, de quienes no la firmaron.

Posteriormente, decidió, entre otras cosas, conceder el amparo. Les ordenó, entonces, a las autoridades responsables que resolvieran favorablemente la solicitud de los demandantes y les devolvieran a los extrabajadores migrantes las cantidades del Fondo de Ahorro. También mandó que se creara un banco de datos de los extrabajadores migrantes y sus beneficiarios para definir qué personas tenían derecho al pago del Fondo. Pidió, igualmente, iniciar una investigación con el gobierno de Estados Unidos para determinar los nombres, cuentas y cantidades que destinó cada extrabajador y la rendición de cuentas del destino de los ahorros.

Contra esa resolución, las autoridades demandadas interpusieron un recurso de revisión. Argumentaron, principalmente, que la jueza de distrito modificó indebidamente el problema jurídico porque analizó

¹¹² Contemplado en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹³ Contemplado en el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cuestiones que no le fueron planteadas. También, que la respuesta atacada sí era congruente con lo solicitado por los peticionarios en tanto que les contestaron que la Secretaría de Gobernación no tenía facultades para devolverles prestaciones diversas al apoyo social, lo cual era cierto. Respecto de los efectos de la sentencia, alegaron que la jueza extralimitó el alcance del juicio de amparo porque ordenó a las autoridades emitir una respuesta favorable, lo que, por dar beneficios generalizados, vulnera el principio de relatividad de las sentencias.

El tribunal colegiado admitió los recursos. Posteriormente, la Suprema Corte ejerció su facultad de atracción por la importancia y trascendencia del caso.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La decisión de la jueza de distrito de ordenar a las autoridades responder favorablemente las solicitudes de los demandantes respeta el derecho de petición establecido en el artículo 8 constitucional?
2. ¿La respuesta a los demandantes de la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso Fondo de Apoyo Social para Extrabajadores Migratorios Mexicanos de la Secretaría de Gobernación fue congruente con la solicitud del grupo de extrabajadores y, por lo tanto, garantizó el derecho de petición establecido en el artículo 8 constitucional?

Criterios de la Suprema Corte

1. La orden judicial de responder de manera favorable las pretensiones de los demandantes excede el alcance del derecho de petición, establecido en el artículo 8 constitucional. Este derecho no implica que la autoridad tiene que conceder lo pedido por el solicitante. El sentido de la respuesta queda al arbitrio de la autoridad.
2. La decisión de la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso viola el derecho de petición de los demandantes. Esto porque la respuesta dada a los actores contraviene las finalidades de la Ley de Apoyo Social en tanto no atiende las solicitudes específicas de los demandantes, es decir, la respuesta es incongruente.

Justificación de los criterios

1. La jueza de distrito debía resolver si la respuesta de la autoridad "contravenía o no el artículo 8o. constitucional", y también "precisó el sentido en que debía emitirse la respuesta, lo que implica que indebidamente modificó la *litis* del juicio." (Párr. 52).

En ese sentido, "excedió el alcance del derecho reconocido en el precepto 8o. de la Constitución, el cual involucraba, en la especie, únicamente verificar si la respuesta emitida por la responsable era o no congruente con lo pedido." (Párr. 54).

2. "Existe un nexo causal claro entre el pago del apoyo social frente al adeudo histórico derivado del Fondo de Ahorro Campesino", por lo que este apoyo "vino a dar una solución definitiva al reclamo de este grupo social por parte de las autoridades nacionales." (Párrs. 152-153).

"[M]ediante la aprobación de la Ley del Apoyo Social, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo [...] reconocieron el adeudo histórico en favor de los ex trabajadores migrantes y, ante la complejidad o dificultades que enfrentarían muchas personas para hacer valer ese derecho por no contar con los documentos necesarios y por el transcurso del tiempo, con el fin de no dejarlos en estado de indefensión, prácticamente los exentaron de la obligación de exhibir cualquier prueba o documento que acredite dicho adeudo en lo individual para cada uno de ellos y determinaron que bastaba demostrar la calidad de ex trabajador migrante [...], para acceder al pago que prevé la ley" (párr. 154).

"[E]l Estado Mexicano no dudó en reconocer a todos los extrabajadores migrantes el derecho a percibir el apoyo social mencionado, [...] cuando [...] no tenían derecho al Fondo de Ahorro Campesino." (Párr. 160).

Decisión

La Suprema Corte confirmó el sobreseimiento decretado por la jueza de distrito. Esto porque las personas que no firmaron la demanda de amparo no tienen interés jurídico. Asimismo, sobreseyó el juicio respecto de la omisión de respuesta por parte del secretario de Gobernación.

La Corte negó el amparo respecto de la falta de notificación de la reasignación del escrito de petición de los demandantes. Finalmente, concedió el amparo contra el oficio de la Dependencia Coordinadora del Fideicomiso para que quedara sin efectos y, en su lugar, emitiera otro que corrigiera la incongruencia señalada.

3.6 Medidas de protección, representación y valoración de NNA migrantes no acompañados

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 400/2020, 29 de marzo de 2023¹¹⁴

Hechos del caso

En septiembre 2016, un adolescente migrante de nacionalidad hondureña no acompañado migró a México. A su llegada, le pidió a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) el reconocimiento de su condición de refugiado, porque en su país de origen sufría amenazas de pandillas y vivía una situación de violencia familiar que ponía en riesgo su vida e integridad personal. En enero de 2017, la COMAR decidió no reconocerle la condición de refugiado ni darle la protección complementaria.

En desacuerdo con esa decisión, el adolescente promovió un juicio de amparo indirecto contra diferentes autoridades migratorias, de atención a refugiados y de protección a las infancias y adolescencias. Reclamó, entre otros puntos, las omisiones de 1) garantizar un proceso adecuado que permitiera identificar sus necesidades de protección internacional en calidad de refugiado, 2) adoptar medidas especiales de protección como persona menor de edad migrante no acompañada, 3) iniciar un procedimiento que le reconociera el estatus de visitante por razones humanitarias e impidiera su inminente deportación y

¹¹⁴ Resuelto por unanimidad de cinco votos, con voto concurrente del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

4) contar con una representación jurídica especializada y ser evaluado por las autoridades mediante una entrevista con enfoque especializado de infancia y adolescencia.

Señaló que esas omisiones vulneraron sus derechos, en tanto adolescente en contexto de movilidad internacional, de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, al debido proceso y a la integridad física y psicológica, lo que profundizó su situación de riesgo.

El juez de distrito otorgó la suspensión de plano al actor para evitar su deportación, y sobreseyó el juicio.¹¹⁵ Consideró que el peticionario no desvirtuó que las autoridades responsables incurrieron en las omisiones señaladas y, en consecuencia, se actualizó la inexistencia del acto como causal de sobreseimiento.¹¹⁶

Contra esta decisión, el demandante interpuso un recurso de revisión. Argumentó que el juez de distrito i) se equivocó al considerar que, en su caso, las autoridades demandadas no emitieron acto alguno; ii) no estudió las violaciones procesales cometidas; iii) no cumplió con su deber de darle una protección reforzada en su calidad de adolescente migrante no acompañado y víctima de graves violaciones a sus derechos humanos.

El tribunal colegiado le solicitó a la Suprema Corte el ejercicio de su facultad de atracción. La Corte atrajo el asunto porque consideró que cumplía los requisitos de importancia y trascendencia.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La omisión de las autoridades migratorias y de cuidado y atención a infancias y adolescencias de dictar medidas de protección especial, representación jurídica y evaluación integral mediante entrevistas especializadas respecto de los NNA solicitantes de la condición de refugiado viola el derecho de acceso a la justicia y el principio de interés superior de la niñez?

2. ¿La omisión de otorgar una visa por razones humanitarias a un adolescente migrante no acompañado y solicitante de la condición de refugiado vulnera su derecho a la vida y su interés superior porque lo somete a un eventual proceso de deportación?

Criterios de la Suprema Corte

1. La omisión de las autoridades migratorias de dar protección a refugiados y de ofrecer cuidado y atención de niñas, niños y adolescentes, así como de dictar medidas de protección especial, representación jurídica especializada en infancias y adolescencias y de ordenar la realización de entrevistas con un enfoque diferenciado y acorde con su interés superior vulnera los derechos de acceso a la justicia, al debido proceso

¹¹⁵ El Tribunal decreta la suspensión de plano del proceso sin que haya petición de parte en el acuerdo que admite la demanda de amparo. Se ordena respecto de actos que supongan peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento, incomunicación, deportación, destierro o alguno de los señalados por el artículo 22 de la Constitución y en los artículos 15 y 48 de la Ley de Amparo. Esta modalidad de orden judicial consiste no en requerir a la autoridad para que suspenda la ejecución de un acto que ya dictó, sino en conminarla para que no emita una resolución que, de ser decretada, vulneraría los derechos fundamentales del demandante.

¹¹⁶ "Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando: [...]

IV. De las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional; [...]"

legal, y al interés superior de la niñez. Esto porque esas autoridades tienen la obligación de realizar un procedimiento adecuado para la identificación de las necesidades de protección internacional de NNA migrantes no acompañados.

2. La omisión de documentar a los NNA migrantes no acompañados como visitantes por razones humanitarias mientras se les ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias, temporales o permanentes, al retorno asistido vulnera su interés superior. Esto porque sitúa a las niñas, niños y adolescentes, y en particular a estos últimos, en una situación de incertidumbre jurídica en tanto se resuelve su estatus migratorio, porque este tipo de omisiones supone un peligro para la vida y la integridad personal de los adolescentes migrantes no acompañados.

Justificación de los criterios

1. "[E]sta Primera Sala dejó asentado que [...] las autoridades responsables estaban obligadas, en el marco de sus respectivas competencias, a realizar un **procedimiento adecuado para la identificación de necesidades de protección internacional** en la determinación de la condición del [adolescente] quejoso como refugiado" (párr. 264). (Énfasis en el original).

Asimismo, esta "Sala advierte que, en su demanda de amparo, el quejoso argument[ó] que la falta de reconocimiento de su necesidad de protección internacional deriv[ó] de que el procedimiento de mérito se llevó a cabo sin una representación jurídica especializada que materialmente defendiera sus intereses, y sin la realización de entrevistas de elegibilidad adecuadas" (párr. 269).

Respecto a la obligación de brindar representación jurídica especializada, "este Alto Tribunal dejó asentado que, en principio [...] recae en el sistema nacional de protección integral de infancias y adolescencias" (párr. 297). "No obstante, [en el caso en estudio] se advierte que **la autoridad se limit[ó] a acreditar la existencia formal del nombramiento, sin aportar elementos para acreditar de qué manera tal nombramiento incidió materialmente en la adecuada defensa y acompañamiento del [adolescente] quejoso**" (párr. 299). (Énfasis en el original).

De modo que, "aun cuando existió dicho nombramiento, lo cierto es que **esa sola circunstancia no bast[ó] para satisfacer el derecho a gozar de una representación jurídica especializada**, pues, para ello, se requiere que la representación jurídica cumpla con su aspecto material; es decir, que lleve a cabo todas las acciones necesarias para garantizar que la persona representada tenga la asistencia de una persona que diligentemente defienda sus intereses y le asesore en su toma de decisiones" (párr. 300). (Énfasis en el original).

Así, "la autoridad de protección a la infancia falló en acreditar que la representación jurídica especializada nombrada para el [adolescente] quejoso [hubiera] procurado [: 1)] el dictado de medidas especiales de protección [en su favor], [2]la solicitud de] la tarjeta de visitante por razones humanitarias, [3] la emisión de] un plan de restitución integral de derechos [,] y [4] la realización de] actuaciones [tendientes a la] tramitación del procedimiento de atención a refugiados y de regularización migratoria, entre otras cuestiones" (párr. 301).

En consecuencia, [...] esta Primera Sala considera que **la falta de acompañamiento y defensa efectivos** lesionó los derechos del quejoso, destacadamente, en tres momentos claves: las **entrevistas** de elegibilidad, la **notificación** de la resolución y la oportunidad de interponer el **recurso de revisión**. (párr. 303). (Énfasis en el original).

Sobre las entrevistas de elegibilidad, esta Primera Sala advierte que **"fueron llevadas a cabo por personal de la COMAR que no [contaba] con especialización en testimonio de niñas, niños y adolescentes**. Lo [...] [que] provocó que hubiera una constante revictimización del [adolescente] quejoso a lo largo del procedimiento de elegibilidad" (párr. 310). (Énfasis en el original).

"En ese sentido, las entrevistas de elegibilidad vulneraron el derecho del [adolescente] quejoso a un debido proceso en cuanto a su regularización migratoria, pues se dejaron de garantizar las medidas de protección reforzada en atención a su interés superior [...]" (párr. 310).

"Hasta este punto es claro advertir que **las autoridades responsables omitieron, sin justificación objetiva y razonable, cumplir con su obligación de adoptar medidas reforzadas para identificar adecuadamente las necesidades de protección internacional** para el reconocimiento de la condición de refugiado del [adolescente] quejoso. Eso, pues la obtención y valoración del testimonio del quejoso (elementos claves para la resolución correspondiente) fue realizada sin cumplir con los estándares legales que rigen para el caso de niñas, niños y adolescentes" (párr. 315). (Énfasis en el original).

Ahora bien, con respecto a la notificación de la resolución sobre su solicitud de reconocimiento como refugiado, por la cual se niega tal reconocimiento [...] el adolescente quejoso también careció de una representación especializada y efectiva que le brindara el adecuado acompañamiento y que le hiciera saber de su derecho a recurrir la decisión (párr. 316).

Por tanto, [...] **"esta Primera Sala estima que las autoridades responsables —de ayuda a refugiados y de protección a la infancia— omitieron tomar las medidas necesarias para que tal notificación se diera conforme a los estándares de protección de niñas, niños y adolescentes"** (párr. 322). (Énfasis en el original).

Finalmente, la ausencia de una asistencia jurídica especializada en el caso se reforzó "con el hecho de que no se haya interpuesto el recurso de revisión en contra de la negativa de la COMAR de reconocer al quejoso la condición de refugiado" (párr. 323).

En ese sentido, el hecho de que "[...] no [se] haya interpuesto el recurso de revisión en contra de la negativa del reconocimiento de la condición de refugiado, [...] **vulner[ó] en perjuicio del quejoso sus derechos a acceder a la justicia en condiciones de igualdad, al debido proceso y al interés superior de la infancia**. Ello, pues la autoridad estaba obligada a garantizar de manera reforzada el derecho del adolescente a ser oído mediante un procedimiento adecuado a sus condiciones particulares, que permitiera un correcto examen de su solicitud y en el que se respetaran las garantías de debido proceso, en observación al interés superior de la infancia" (párr. 324). (Énfasis en el original).

"Todo lo antes expuesto, lleva a esta Sala a concluir que la omisión de otorgar al quejoso una representación jurídica especializada que le acompañara y defendiera diligentemente durante todo el procedimiento, así como la omisión de realizar entrevistas de elegibilidad en condiciones adecuadas y por personal especializado que permitieran identificar las condiciones objetivas de riesgo que justifican la necesidad de protección internacional —como es el reconocimiento de la calidad de refugiado— vulner[ó] en perjuicio del quejoso sus derechos fundamentales al interés superior de la infancia, al acceso a la justicia en condiciones de igualdad, al debido proceso y al principio de no devolución, previsto en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados" (párr. 326).

2. "[E]ste Alto Tribunal advirtió que el [Instituto Nacional de Migración] tiene la obligación de documentar a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañadas como visitantes por razones humanitarias, mientras se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias (temporales o permanentes) al retorno asistido".

No obstante, en el presente caso "esta Primera Sala considera que, al momento de promover el juicio de amparo, el INM omitió otorgar la tarjeta de visitante por razones humanitarias a favor del quejoso. Aunado a ello, si bien la tarjeta fue otorgada al suscrito durante la tramitación del juicio de amparo, esta Sala considera que tal otorgamiento constituye un hecho superviniente —lo cual significa que la tarjeta no fue otorgada *oportunamente* al quejoso—. Lo anterior, conforme a lo dispuesto por el artículo 52, fracción V, inciso b), de la Ley de Migración, el cual señala que la autorización de la condición de estancia por razones humanitarias deberá ser **inmediata**. Además, se aprecia que, posteriormente, las autoridades negaron la renovación de la tarjeta con base en una indebida motivación" (párr. 284). (Énfasis en el original).

Así, para la fecha de resolución de este caso, la Corte advirtió que "el quejoso se [encontraba] **materialmente** en la misma posición en la que estaba al momento de promover el juicio de amparo." Es decir, sin contar "**con una tarjeta de visitante por razones humanitarias vigente**" (párr. 285). (Énfasis en el original).

De modo que, tal como señaló el adolescente quejoso "la falta de una tarjeta de visitante por razones humanitarias y la negativa de reconocimiento de la condición de refugiado por parte de la COMAR gener[ó] que las autoridades del Instituto Nacional de Migración est[uvieran] en posibilidad jurídica de deportar al [adolescente]" (párr. 286).

Por lo que "este Alto Tribunal estima que la omisión de la autoridad responsable [de otorgar una visa por razones humanitarias] **desconoc[ió] el derecho del [adolescente] quejoso a que se mant[uvieran] vigentes todos sus derechos aparejados a la calidad de solicitante de la condición de refugiado, hasta que se dict[ara] una decisión judicial que caus[ara] ejecutoria**" (párr. 287). (Énfasis en el original).

"En relación con ello, esta Primera Sala toma en consideración que las personas adolescentes, al estar próximas a obtener la mayoría de edad, requieren una preparación y atención especial, dirigida a su transición a la vida adulta. Lo anterior, para lograr un desarrollo personal integral y alcanzar una integración social y laboral plena*" (párr. 288).

* Nota del original] "Cfr. Gullo, Federica, *et al.*, Crossing Countries and Crossing Ages: The Difficult Transition to Adulthood of Unaccompanied Migrant Care Leavers, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2021, pág. 2".

"No obstante, en el contexto migratorio, **dicha transición puede ser especialmente difícil para las y los adolescentes migrantes que pasan a la adultez en una situación irregular, pues experimentan ese proceso de transición en un país cuyo idioma, cultura y sistema jurídico les es ajeno.** A esto se le suman los prejuicios culturales acerca de las personas migrantes, los cuales —desafortunadamente— permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad y dificultan su integración en la sociedad*" (párr. 289). (Énfasis en el original).

"Además, este Alto Tribunal reconoce que las personas adolescentes migrantes en situación irregular, al alcanzar la mayoría de edad, se enfrentan a perder, *de iure y de facto*, la protección y medidas especiales, así como el tratamiento diferenciado otorgados por tratarse de adolescentes. Así, de un momento a otro, las y los migrantes son considerados como personas adultas, con las consecuencias y responsabilidades que ello conlleva, sin mayor consideración de su antecedente de migración durante su infancia o adolescencia" (párr. 290).

"Entonces, si la persona no ha conseguido el reconocimiento de la condición de refugiado, la protección complementaria, o alguna visa o tarjeta de residencia, podrá ser objeto de cambios abruptos en el trámite de sus procedimientos y, sobre todo, en el trato recibido por parte de las autoridades. Ello, pues las autoridades responden de forma muy distinta a las necesidades de un migrante en adultez, muchas veces, dejando de lado que la persona emigró cuando era un niño o adolescente*" (párr. 291).

"Ante tal situación, en seguimiento a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, **esta Suprema Corte reconoce que las autoridades deben tomar las medidas necesarias de seguimiento, apoyo y transición para los adolescentes migrantes próximos a ser mayores de edad.** Dichas medidas, además, deben encaminarse a que los adolescentes accedan a una situación migratoria regular a largo plazo y a oportunidades razonables para continuar y concluir sus estudios académicos; tener acceso a trabajos dignos e integrarse a su entorno y sociedad. Asimismo, durante el período de transición entre la adolescencia y la adultez, las autoridades deben preparar al adolescente para llevar una vida independiente y realizar un seguimiento adecuado sobre su situación individual*" (párr. 293). (Énfasis en el original).

"Con base en lo anterior, se estima que la omisión de la autoridad responsable contravino el interés superior del quejoso y sus derechos como adolescente migrante no acompañado y solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado" (párr. 294).

Decisión

La Suprema Corte revocó la sentencia recurrida, sobreseyó el juicio respecto de algunas autoridades y concedió el amparo respecto de otras. En consecuencia, ordenó que 1) la COMAR dejara sin efectos todas

* Nota del original] "Cfr. Corte IDH. *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 98".

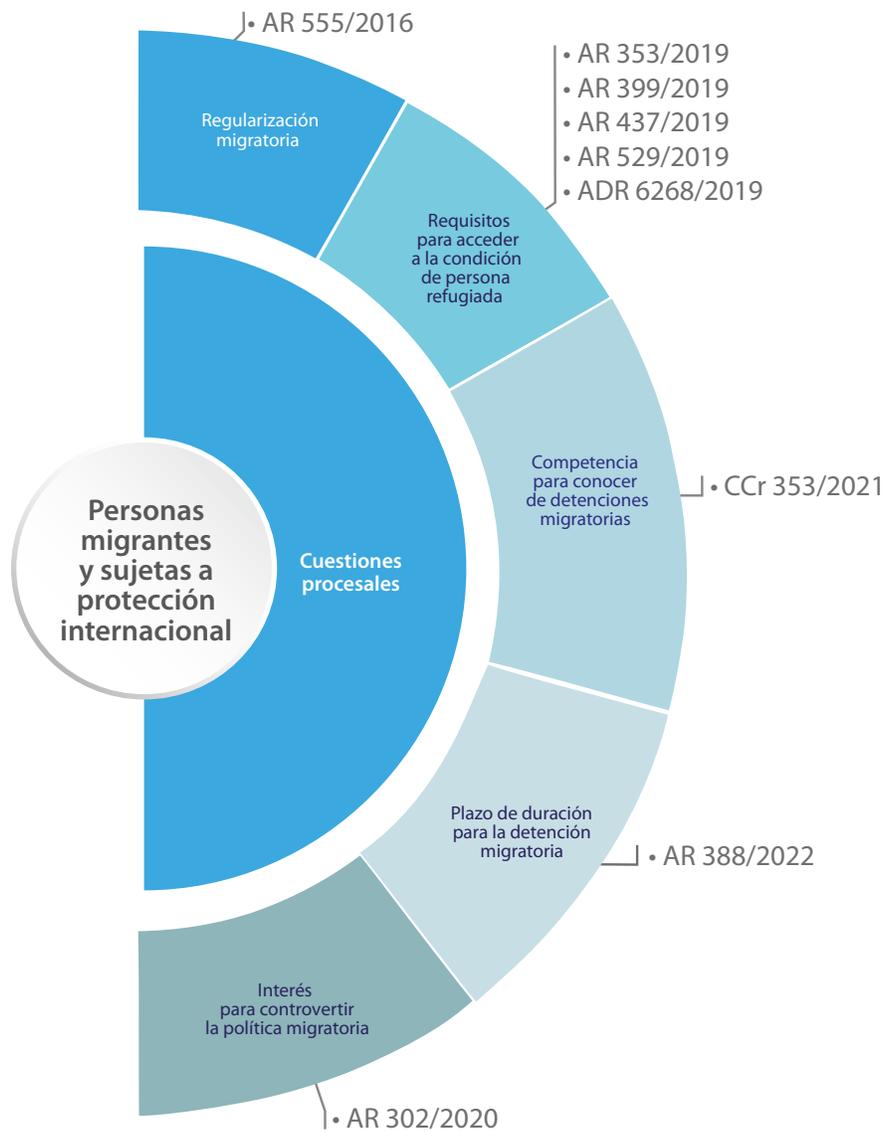
* [Nota del original] "Cfr. Gullo, Federica, *et al.*, *Op. cit.*, pág. 3".

* [Nota del original] "Cfr., Comité de los Derechos del Niño, Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4–CRC/C/GC/23, 16 de noviembre de 2017, párrafo 3".

las actuaciones respecto del demandante, 2) se dejara sin efectos cualquier trámite de deportación en su contra y 3) se iniciara un nuevo procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria en su beneficio.

Aunado a ello, precisó que, para evitar la revictimización, el trámite de ese procedimiento debía seguir ciertos lineamientos específicos y debía renovarse la condición de estancia de visitante del demandante por razones humanitarias hasta que se resolviera su situación migratoria.

4. Cuestiones procesales



4. Cuestiones procesales

4.1 Regularización migratoria

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 555/2016, 26 de octubre de 2016¹¹⁷

Hechos del caso

Un extranjero inició el trámite de regularización de su documento migratorio de residente temporal¹¹⁸ con permiso para trabajar, que estaba vencido, ante el INM; éste autorizó el inicio del trámite, le impuso una sanción administrativa por el vencimiento del documento, le pidió que pagara los derechos por la expedición de la nueva documentación y le informó cuánto debía pagar por cada año de vigencia del documento migratorio preautorizado. Cuando compareció ante el Instituto, el solicitante manifestó, entre otras cosas, que no tenía relación familiar en México con persona mexicana o extranjera. El INM le negó la regularización porque presentó la solicitud después del plazo de 60 días naturales¹¹⁹ que establecen los artículos 134 de la Ley de Migración y 144, fracción V, del Reglamento de Migración.

El extranjero presentó una demanda de amparo indirecto contra la resolución. Señaló que el INM violó su derecho a la seguridad jurídica porque en la primera respuesta a su solicitud informó, de forma tácita, la procedencia del trámite, pero al resolver le negó la regularización. Afirmó que debido a que se le negaba la posibilidad de permanecer en el país, se vulneraba el principio de derecho internacional de unidad familiar, pues era concubino de una extranjera con situación migratoria regular, y aportó como prueba la copia del documento migratorio de su concubina. Finalmente, reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 134 de la Ley de Migración y 144, fracción V, del Reglamento de Migración.¹²⁰ Alegó que

¹¹⁷ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.

¹¹⁸ Residente temporal es la persona extranjera autorizada para internarse y permanecer en territorio nacional por un periodo no mayor a cuatro años (Ley de migración, artículo 40, fracción IV).

¹¹⁹ De acuerdo con el artículo 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pueden entenderse los días naturales como aquellos compuestos por 24 horas sin hacer distinción de si se trata de días hábiles o inhábiles.

¹²⁰ Artículo 134. Los extranjeros también podrán solicitar la regularización de su situación migratoria, salvo lo dispuesto en el artículo 43 de esta Ley, cuando:

éstos violan el principio de seguridad jurídica pues usan el criterio "días naturales", que no es definido por las leyes aplicables, es decir, por la Ley de Migración, su Reglamento y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Enfatizó que la entidad demandada debió aplicar, de manera supletoria, las normas del Código de Procedimientos Civiles que establecen que los días en los que no puede haber actuaciones judiciales no deben incluirse en el conteo del plazo. Resaltó que el INM no debió incluir en el plazo los sábados y domingos ni las vacaciones de diciembre.

El juez de distrito sobreseyó el proceso. Consideró que el demandante no usó los medios de defensa ordinarios que tenía a su disposición. Contra esa resolución, el demandante interpuso un recurso de revisión. El tribunal colegiado revocó el sobreseimiento, se declaró incompetente para resolver y remitió el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Los artículos 134 de la Ley de Migración y 144, fracción V de su Reglamento violan el principio de seguridad jurídica porque establecen "días naturales" como criterio para calcular plazos migratorios, pero no definen cómo se deben contar?
2. ¿La autoridad migratoria tiene la obligación de investigar si las personas extranjeras que tramitan la regularización de su situación migratoria tienen familia, incluso en contra de lo expresamente manifestado por ellas?
3. ¿Está la autoridad migratoria obligada a resolver favorablemente una solicitud de regularización de situación migratoria de un extranjero cuando inició el procedimiento y le pidió a este el pago de multas y cuotas?

Criterios de la Suprema Corte

1. La falta de definición del término "días naturales" en los artículos 134 de la Ley de Migración y 144, fracción V, de su Reglamento no viola el principio de seguridad jurídica. La ley no tiene por qué definir todos los términos que emplea y no es inconstitucional que éstos sean interpretables. Hay ordenamientos jurídicos, como el Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicables de forma supletoria en esos casos.
2. Las autoridades migratorias no tienen la obligación de investigar si las personas extranjeras que tramitan la regularización de su situación migratoria tienen familia, incluso en contra de lo expresamente manifestado por ellas. Las personas extranjeras son quienes deben ejercer sus derechos con el cumplimiento del

I. Habiendo obtenido autorización para internarse de forma regular al país, hayan excedido el período de estancia inicialmente otorgado, siempre y cuando presenten su solicitud dentro de los sesenta días naturales siguientes al vencimiento del período de estancia autorizado, o

II. Realicen actividades distintas a las que les permita su condición de estancia.

Para el efecto anterior, deberán cumplir los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables".

"Artículo 144. La regularización de situación migratoria podrá autorizarse a la persona extranjera que se encuentre en situación migratoria irregular por incumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, cuando demuestre alguno de los siguientes supuestos: [...]

V. Por tener documento migratorio con vencimiento no mayor a sesenta días naturales; [...]"

trámite establecido en la normatividad. Esos procedimientos son la vía a través de la cual se informa a la autoridad sobre los derechos de los que son titulares, como el de unidad familiar.

3. La autoridad migratoria no está obligada a resolver favorablemente una solicitud de regularización de situación migratoria después de iniciar el procedimiento y solicitar el pago de multas y cuotas. Esa decisión depende no sólo del pago de cuotas, sino también del cumplimiento de todos los requisitos y procedimientos establecidos en la ley.

Justificación de los criterios

1. "[E]s imposible que la ley defina todos los términos que emplea, además de que esa no es su función, que más bien consiste en establecer reglas de carácter obligatorio con la finalidad de regular y armonizar las relaciones humanas; y si bien es imperativo que la redacción de la ley tenga la mayor claridad posible, no es inconstitucional que los términos legales admitan al menos cierto grado de interpretabilidad." (Párr. 14).

"[E]n nuestro ordenamiento jurídico sí existen elementos que permiten definir el término de 'días naturales' que se emplea tanto en el artículo 134 de la Ley de Migración como en el artículo 144, fracción V, de su Reglamento." (Párr. 15).

"[L]os días naturales son aquellos que se componen de veinticuatro horas, contadas de las veinticuatro a las veinticuatro. Por lo tanto, si en el precepto impugnado se establece un término de sesenta días naturales, con base en la interpretación del artículo 292 [...] [del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio en la materia], debía entenderse que el plazo se refería a días compuestos de veinticuatro horas, y no días hábiles, por lo que si el quejoso hizo el cómputo excluyendo los días inhábiles, se trata de un error que no puede atribuirse a la falta de claridad de la ley." (Párr. 20).

2. "[L]a unidad de una familia no debe romperse debido a cuestiones migratorias, salvo que sea excepcionalmente indispensable. Lo anterior, pues a juicio de esta Segunda Sala, la familia es un elemento natural y fundamental de la sociedad y del Estado, cuya unidad es esencial para el libre desarrollo integral de sus integrantes, y en consecuencia, cualquier norma o acto que tienda a su desintegración o desmembración, es en principio violatorio de este derecho humano." (Párr. 24).

"[T]odas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de los que son titulares todas las personas. Sin embargo, esta norma constitucional no tiene el alcance para que este Alto Tribunal exija a la autoridad migratoria, que de oficio investigue si el extranjero que tramite la regularización de su situación migratoria, es titular del derecho fundamental de unidad familiar, incluso en contra de lo expresamente manifestado por el solicitante; pues a juicio de esta Segunda Sala, el hecho de que la autoridad migratoria tenga el deber de respeto y protección de los derechos humanos de los extranjeros, no exime a éstos de hacerlos valer cumpliendo con el procedimiento y trámite dispuesto en la ley y demás normativa aplicable, cuando precisamente esos procedimientos son la vía para hacer del conocimiento de la autoridad, sobre la titularidad del derecho, de manera que ésta pueda cumplir con el deber de protegerlo." (Párr. 32).

3. "[E]l hecho de que la autoridad administrativa haya dado cauce al procedimiento, e inclusive haya recibido el pago tanto de la sanción pecuniaria impuesta al quejoso por su situación migratoria irregular, como de las cantidades correspondientes a los derechos por la expedición del documento migratorio, no es incongruente con el resultado de la determinación de la autoridad responsable, consistente en declarar improcedente la solicitud del quejoso." (Párr. 34).

"[L]a expedición del documento migratorio cuya regularización solicitó el quejoso, estaba sujeto al cumplimiento de las cuotas, requisitos y procedimientos establecidos en la normativa aplicable, en términos del primer párrafo del artículo 123 del Reglamento. Pero de ello no puede hacerse derivar que la declaración de que el procedimiento se instaura, o que se haya recibido el pago de las multas o cuotas, obligue a la autoridad a resolver favorablemente la solicitud del quejoso, pues para ello es necesario que éste hubiera cumplido con todos los requisitos establecidos en la ley y demás normativa aplicable, lo cual no sucedió, debido a que, como se ha descrito, el quejoso presentó su solicitud de manera extemporánea." (Párr. 35).

Decisión

La Corte negó el amparo contra el oficio del INM. También negó el amparo contra los artículos 134 de la Ley de Migración y 144, fracción V, del Reglamento de la Ley de Migración.

4.2 Requisitos para acceder a la condición de persona refugiada

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 353/2019, 16 de octubre de 2019¹²¹

Razones similares en las resoluciones AR 399/2019; AR 437/2019; AR 529/2019, y ADR 6268/2019

Hechos del caso

Un extranjero ingresó a México en agosto 2018. Después de dos meses, le solicitó a la COMAR el reconocimiento de su condición de refugiado debido a la persecución, inseguridad y violaciones a los derechos humanos que sufrió en su país de origen. Días después, la COMAR le pidió un escrito en el que expusiera los motivos por los que no presentó su solicitud de reconocimiento de refugio dentro de los 30 días posteriores a su ingreso a México. Esto de acuerdo con el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, que establece: "Para efectos del cumplimiento del artículo 18 de la Ley, la Coordinación de manera excepcional dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto, cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente".

El solicitante señaló como motivos de la demora en su presentación su estado de conmoción, así como el desconocimiento del ordenamiento y procedimientos legales. La COMAR le negó la admisión de la soli-

¹²¹ Resuelto por mayoría de tres votos, con voto particular de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Ministro José Fernando González Salas.

cidad de la condición de refugiado por su presentación extemporánea porque no probó la circunstancia que le impidió presentar la solicitud en el plazo de 30 días establecido en el artículo 18.

En contra de la resolución, el solicitante, junto con otras personas, promovió un juicio de amparo indirecto. Alegó, entre otras cosas, la inconstitucionalidad de los artículos 18 y 19, tanto de la ley como del reglamento, porque establecen un plazo para el reconocimiento de la condición de refugiado. El juez de distrito ordenó la separación de los juicios por tratarse de solicitudes diferentes. En consecuencia, remitió la demanda a otro juzgado. El juez sobreseyó parcialmente el juicio y concedió el amparo para que la Comisión dejara sin efectos la resolución que rechazó la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y la admitiera sin considerar el término de 30 días establecido en la ley.

La Cámara de Diputados y el presidente de la república interpusieron un recurso de revisión contra la sentencia de amparo. El demandante interpuso un recurso de revisión adhesivo. El tribunal colegiado confirmó el sobreseimiento y reservó la competencia a la Suprema Corte, que reasumió su competencia originaria para el análisis de constitucionalidad del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como 19 de su Reglamento.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿De acuerdo con el derecho a solicitar refugio es constitucional el plazo para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, dispuesto en el artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político?
2. ¿Es constitucional el estándar probatorio que exige a los solicitantes de la condición de refugiado acreditar la demora en la presentación de su solicitud, establecido en el artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece una restricción que exige la presentación de la solicitud de reconocimiento de la calidad de refugiado en un tiempo determinado. El establecimiento de un plazo no resulta excesivo porque hay una excepción en el artículo 19 del reglamento de la ley, que establece que las solicitudes presentadas de forma extemporánea podrán ser tramitadas. Al someter la norma a un examen de proporcionalidad ésta resulta constitucional.
2. Se debe hacer una interpretación conforme del artículo 19 del Reglamento, según la cual el estándar probatorio requerido a los solicitantes de la condición de refugiado debe tomar en cuenta su situación de vulnerabilidad. Es decir, que se trate de un estándar mínimo en el que baste que los hechos manifestados por el solicitante y las pruebas a su alcance sean coherentes con su situación. Este estándar mínimo es suficiente para tramitar una solicitud presentada después del vencimiento del plazo de 30 días señalado en la ley.

Justificación de los criterios

1. "[C]on el fin de verificar si la limitación referida encuentra una justificación constitucionalmente válida; si es racional, es decir, si se encamina a los propósitos trazados por el creador de la norma; y, finalmente, si

es razonable o estrictamente proporcional, esto es, si en la consecución de los objetivos deseados no se afecta innecesaria o desmedidamente algún derecho de los gobernados"; determina analizar la restricción de que se trata con base en un test de proporcionalidad (pág. 41).

"[E]l establecimiento de un plazo para la presentación de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, **encuentra una finalidad constitucionalmente válida, por dos razones:**

La primera, como un deber y una facultad del Estado en el control de sus fronteras, de identificar a quienes ingresan a su territorio en las diversas categorías migratorias, a fin de cumplir con el marco regulatorio establecido para el tránsito y la estancia de los extranjeros en el país y atender, sobre todo, el creciente fenómeno migratorio de México de manera integral como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes." (Pág. 44) (énfasis en el original).

"Y la segunda, en congruencia con lo anterior, porque lo que se pretende evitar es que el extranjero en condición de refugiado que requiera de protección, se coloque en una situación de irregularidad respecto de las leyes mexicanas por un tiempo que resulte muy prolongado, en detrimento de sus derechos fundamentales, lo cual es acorde con el objeto que persigue la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que es regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizarles el pleno respeto a sus derechos humanos." (Págs. 44-45) (énfasis en el original).

"[D]el examen realizado a la medida legislativa en controversia, esta Sala estima que **es idónea y necesaria** para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional de que se trata." (Pág. 48) (énfasis en el original).

"[E]l establecimiento de un plazo para presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado [...] es la única forma en que dentro de un determinado periodo de tiempo, las autoridades migratorias correspondientes estarán en aptitud de identificar a las personas que se consideran refugiados y, como consecuencia de ello, en posibilidad de brindarles la protección que establecen las leyes nacionales y los tratados internacionales, propiciando con ello que los solicitantes permanezcan en el país el menor tiempo posible de manera irregular." (Pág. 48).

"[L]a medida legislativa [...] **es proporcional en sentido estricto.**" Lo anterior, porque "si bien se trata de una limitante al exigir que el reconocimiento de la condición de refugiado deba presentarse dentro de un determinado plazo, [...] lo cierto es que el derecho fundamental que pretende proteger no se ve excesivamente limitado si se toma en cuenta que [...] existe una **excepción** prevista en el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (en su artículo 19), que señala que para efectos del cumplimiento del numeral 18 de la Ley, de manera excepcional, se dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto." (Pág. 52) (énfasis en el original).

"Excepción que [...] permite colegir que el sólo establecimiento de dicho plazo no impide, totalmente y de manera definitiva, la realización de la conducta amparada por ese derecho (el inicio y/o admisión de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado), ya que la ley prevé, excepcionalmente, que

puedan tramitarse las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, aun cuando hayan sido presentadas fuera del plazo previsto para ello." (Pág. 52).

"[D]esde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo puede estimarse que la medida legislativa no supera la etapa del test que se está revisando, cuando limite severamente el contenido prima facie del derecho fundamental de que se trata; es claro que ello no ocurre en el caso, pues como se puede observar, la intervención del derecho humano consagrado en el artículo 11, segundo párrafo, constitucional, no prohíbe totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, dado que, se insiste, existe prevista en la normatividad relativa una excepción que contempla la posibilidad de tramitar solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas de manera extemporánea." (Págs. 52-53).

"[E]l artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en la parte que establece que el extranjero que solicite ser reconocido como refugiado debe presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al en que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento, al haber superado el test de proporcionalidad al que se sometió, **resulta constitucional.**" (Pág. 53) (énfasis en el original).

2. "[A] fin de acatar los compromisos internacionales asumidos por México sobre protección de los derechos de los refugiados, **lo que procede es realizar una interpretación conforme de tal disposición reglamentaria.**" (Pág. 56) (énfasis en el original).

"[D]e interpretar de manera literal y restrictiva la norma en cuestión, llevaría a la conclusión de que sujetar al solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado, a que "acredite" (entendida dicha acepción como "*probar su certeza*") que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentar dicha solicitud oportunamente, sería una carga excesiva y desproporcional y que estaría sujeta a una demostración reforzada y adicional sobre la imposibilidad material que tuvo para presentar la solicitud oportunamente, la cual, de no quedar demostrada, dará lugar a que la solicitud sea rechazada y, consecuentemente, ello impedirá el análisis individualizado de la referida solicitud, esto es, si el solicitante se ubica o no en algunas de las definiciones de refugiado que la ley y los tratados internacionales han establecido para ello." (Pág.58).

"[D]ado el estado de vulnerabilidad en que se encuentran los solicitantes de tal estatus jurídico, atendiendo a los principios rectores que rigen los procedimientos de reconocimiento y a fin de favorecer la protección más amplia de sus derechos fundamentales, **la interpretación que debe darse al artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria**, en la parte que establece que el extranjero "*acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente*"; debe ser bajo un estándar probatorio mínimo, es decir, no debe ser estricta ni rigurosa o requiriendo pruebas concluyentes para demostrar la veracidad de sus afirmaciones, sino que bastará para tener por acreditado que efectivamente estuvo imposibilitado para presentar su solicitud dentro del plazo de la ley, que los hechos manifestados por el solicitante y las pruebas que tuviera a su alcance, sean coherentes con el contexto de su propia situación, lo que será suficiente para que se dé trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto en el artículo 18 de la ley." (Pág. 60) (énfasis en el original).

"[E]l *beneficio de la duda*, (...) aplicado al caso, lleva a reconocer que siendo sumamente difícil para las personas refugiadas aportar las pruebas necesarias para validar o comprobar sus afirmaciones, dada la situación tan especial en que se encuentran, no resulta válido que se les exija acreditar —a través de pruebas documentales— la imposibilidad que tuvieron para presentar en tiempo su solicitud." (Pág. 69) (énfasis en el original).

"Con dicha interpretación se garantiza, en primer lugar, la protección más amplia de los derechos fundamentales a las personas; en segundo lugar, que la falta de presentación de la solicitud dentro de un período específico o la falta de cumplimiento de otros requisitos formales, no conduzcan de manera automática a que la misma no reciba la debida consideración; en tercer lugar, que el solicitante sea oído con las debidas garantías durante el procedimiento respectivo, a efecto de determinar si se encuentra en riesgo de persecución; y por último, el principio de no devolución, que implica que ni los refugiados ni aquellas personas solicitantes del reconocimiento de esa condición, pueden ser rechazados o expulsados, sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones." (Págs. 69-70).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida y, en consecuencia, concedió el amparo. Ordenó a la autoridad responsable que dejara sin efectos el acuerdo que negó la admisión de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado del solicitante. Conminó a la entidad a que admitiera la solicitud sin considerar que el peticionario no acreditó una causa ajena a su voluntad que le haya impedido presentarla en el plazo legal. Esto de acuerdo con la interpretación conforme del numeral 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

4.3 Competencia para conocer de detenciones migratorias

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Criterios 353/2021, 10 de agosto de 2022¹²²

Hechos del caso

Un juez de distrito denunció la posible contradicción de criterios entre el Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Segundo, Quinto y Vigésimo Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El Pleno de Circuito resolvió que cuando en un juicio de amparo indirecto los actos reclamados sean la privación de la libertad, el alojamiento, el retorno asistido¹²³ y la deportación¹²⁴ dentro de un procedimiento migratorio, los jueces de amparo en materia penal son los competentes para conocer de esos actos.

¹²² Resuelto por mayoría de tres votos, con voto particular del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

¹²³ El retorno asistido es el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual (Ley de Migración, artículo 3, fracción XXIX).

¹²⁴ Medida a través de la cual se determina la salida de un extranjero del territorio nacional y un periodo durante el que no podrá regresar (Ley de Migración, artículo 144).

El tribunal colegiado en materia penal llegó a la misma conclusión, aunque sólo respecto de los actos de presentación, alojamiento y detención.

Por otro lado, los tribunales colegiados en materia administrativa decidieron que el acto de presentación o alojamiento en una estación migratoria contra el que se presenta un amparo indirecto es materialmente administrativo, no penal. Afirmaron que las disposiciones migratorias regulan el tránsito de personas desde y hacia México. También señalaron que el fin de esas medidas es preservar la organización, control y orden del ingreso de extranjeros al país y no la privación de su libertad. Por lo tanto, dado que éstos son actos administrativos, la competencia es de los órganos jurisdiccionales de amparo en esta materia.

Problema jurídico planteado

¿La competencia para conocer de un amparo indirecto en el que se reclame la orden de presentación o alojamiento temporal de un extranjero en las estaciones migratorias, previsto en el procedimiento administrativo migratorio, es de los jueces de amparo en materia penal o de los jueces de amparo en materia administrativa?

Criterio de la Suprema Corte

La orden de presentación o alojamiento temporal de una persona extranjera en las estaciones migratorias es un acto administrativo. No son actos restrictivos de la libertad, sino medidas provisionales para que la persona permanezca en las estaciones migratorias o en lugares destinados para eso hasta que se resuelva su situación migratoria, es decir, no se trata de una sanción de carácter punitivo. Como consecuencia, los jueces de distrito en materia administrativa son los competentes para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra ese acto.

Justificación del criterio

"La presentación es la medida dictada por el Instituto [Nacional de Migración] mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno." (Párr. 91).

"[A]corde con el artículo 222 del Reglamento de la Ley de Migración, a todo extranjero que sea puesto a disposición de la autoridad migratoria, deberá iniciársele el procedimiento administrativo migratorio. Dicho procedimiento comprende la presentación, el alojamiento temporal, el retorno asistido y la deportación*." (Párr. 92).

* [Nota del original] "Ley de Migración

Artículo 68. La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición. (REFORMADO, D.O.F. 11 DE NOVIEMBRE DE 2020)

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias o en los Centros de Asistencia Social para el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley".

"La orden de presentación mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal, dictada en el procedimiento administrativo migratorio, con la finalidad de que el extranjero permanezca alojado en una estación migratoria hasta en tanto se resuelva su situación, es emitida por la autoridad correspondiente del Instituto Nacional de Migración, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Este tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia." (Párr. 107).

"[A]l acto administrativo se le haya considerado como la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, que es de naturaleza reglada o discrecional y, susceptible de crear con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa." (Párr. 110).

"[S]i los actos migratorios sólo contienen medidas inherentes a la situación de residencia en el país de un extranjero, no pueden considerarse de naturaleza penal, sino que se trata de actos eminentemente de naturaleza administrativa, hecha excepción del acto de deportación." (Párr. 111).

"[S]i la orden de presentación es la medida dictada por dicho Instituto en la que se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia en el país, su naturaleza jurídica es administrativa." (Párr. 112).

La privación temporal de la libertad de una persona extranjera en una estación migratoria, aunque implica "una limitación al derecho a la libertad personal de las personas migrantes, lo cierto es que se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana, toda vez que el propósito o la finalidad perseguida es el control y la regulación del ingreso y la permanencia de personas extranjeras dentro de territorio nacional." (Párr. 115).

"[E]l **acto de alojamiento no es una medida de carácter penal, sino una medida de naturaleza administrativa** que, además, conforme a la fracción VII del artículo 20 de la Ley de Migración, obliga a las autoridades competentes a la presentación de las personas en estaciones migratorias respetando, en todo momento, sus derechos humanos, lo que denota que el poder legislativo reconoció que, si esta medida no se realiza cuidadosamente, puede implicar la violación colateral de otros derechos humanos, además de la libertad." (Párr. 116) (énfasis en el original).

"[E]l artículo 106 de la Ley de Migración, dispone que en ninguna circunstancia se podrán establecer como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no tenga las medidas adecuadas, **pues dicha medida no se trata de una sanción de carácter punitivo.**" (Párr. 118) (énfasis en el original).

"[S]i el acto reclamado lo constituye la orden de presentación del extranjero para ser alojado en las estaciones migratorias en espera de que se resuelva su situación, en términos de los artículos 52, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada y 57 de la vigente, corresponde conocer del juicio de amparo indirecto a los **Jueces de Distrito en Materia Administrativa.**" (Párr. 119) (énfasis en el original).

Decisión

La Corte consideró que hubo contradicción de criterios. En consecuencia, resolvió que debe prevalecer aquel según el cual la orden de presentación o alojamiento temporal de una persona extranjera en las

estaciones migratorias es un acto administrativo y, en consecuencia, la demanda de amparo en contra de esos actos es competencia de los jueces administrativos de amparo.

4.4 Interés para controvertir la política migratoria

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 302/2020, 26 de octubre de 2022¹²⁵

Hechos del caso

En el marco de la relación de política exterior de México y Estados Unidos, en diciembre de 2018 el gobierno estadounidense adoptó una política migratoria que enviaba a México a las personas migrantes no mexicanas que solicitaban asilo en aquel país, mientras se resolvía su petición. En respuesta a esa política migratoria unilateral, el gobierno mexicano emitió diversos comunicados en los que señaló, entre otras cosas, que, por razones humanitarias, recibiría a las personas migrantes de manera temporal hasta que fueran resueltos sus procesos.

Posteriormente, los gobiernos mexicano y estadounidense emitieron una declaración conjunta en la que se comprometieron, entre otros puntos, a reducir la migración irregular. El gobierno mexicano implementó, entonces, a través del INM un procedimiento para recibir a las personas provenientes de Estados Unidos que tuvieran pendiente la resolución de su situación migratoria.

Una asociación civil cuyo objeto social es la defensa de los derechos humanos de algunos sectores de la población, entre éstos los de las personas migrantes, promovió una demanda de amparo. Señaló que la implementación de una política migratoria, que no fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) y que fue ejecutada por diversas autoridades¹²⁶ viola los derechos de las personas migrantes al acceso a la justicia, a la certeza jurídica, al debido proceso, a contar con asesoría jurídica y a la no devolución porque no prevé los lineamientos que deben seguirse cuando se recibe a este grupo.

El juez de distrito desechó la demanda. Consideró que los actos reclamados no afectan el interés jurídico o legítimo de la asociación demandante y, por eso, se cumple la causal de improcedencia prevista en la Ley de Amparo.¹²⁷ Contra esta decisión, la asociación civil interpuso un recurso de queja. El tribunal colegiado resolvió que la causal de improcedencia no era manifiesta ni indudable. En consecuencia, revocó el desechamiento para que el juez de distrito analizara el caso de nuevo.

En cumplimiento de la orden del tribunal, el juez de amparo admitió la demanda. La asociación actora señaló que la declaración conjunta entre México y Estados Unidos, que amplió la política migratoria

¹²⁵ Resuelto por unanimidad de cinco votos, con voto concurrente del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

¹²⁶ Entre las autoridades estaban la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la primera, y el Instituto Nacional de Migración.

¹²⁷ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: [...]

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia [...]."

"Quédate en México", vulneró el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,¹²⁸ el deber de fundamentación y motivación, los derechos de acceso a la información, al acceso a la justicia, a buscar y recibir asilo¹²⁹ y a la integridad personal porque impidió que las personas migrantes tuvieran una defensa adecuada. La violación de esos derechos obstaculizó, también, el cumplimiento del objeto social de la demandante.

El juez de distrito sobreseyó el juicio. Consideró que la política exterior no puede ser analizada mediante el juicio de amparo. La dirección de estos asuntos es una facultad exclusiva del presidente de la república, que ejerce a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación (Segob). Además, estimó que la organización civil no tiene interés legítimo para recurrir al amparo.

Contra esta decisión, la organización civil interpuso un recurso de revisión. Señaló, en esencia, que el juez de distrito i) violó los principios de congruencia y taxatividad porque fijó de manera indebida los actos reclamados; ii) no consideró que la política migratoria debe estar publicada en el DOF; iii) erró al considerar que la demandante no tenía interés legítimo para acudir al amparo, y iv) no ponderó que la política controvertida es la migratoria, no la exterior. La Segob interpuso una revisión adhesiva.

El tribunal colegiado le solicitó a la Suprema Corte ejercer su facultad de atracción para conocer del asunto. La Corte atrajo el caso porque cumplía con los requisitos de importancia y trascendencia.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Una asociación civil dedicada a la defensa de los derechos humanos tiene interés legítimo para promover un juicio de amparo y controvertir de esa manera la política migratoria del gobierno mexicano?
2. ¿La política migratoria del Ejecutivo federal puede ser objeto de control constitucional a través del juicio de amparo?
3. ¿Las autoridades mexicanas encargadas de aplicar la política migratoria del programa "Quédate en México" cometieron una omisión administrativa porque no garantizaron a las personas migrantes el disfrute de sus derechos humanos?

Criterios de la Suprema Corte

1. Cuando el objeto de una asociación civil es la defensa de los derechos humanos de diversos grupos de personas, entre éstos las personas migrantes, tiene interés legítimo para controvertir por medio del juicio de amparo la política migratoria del gobierno mexicano. Si se concede el amparo, esto puede beneficiar a los grupos que aquella representa, dado su objeto social, su derecho a defender los derechos humanos y su posición frente al ordenamiento jurídico.

¹²⁸ "Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos".

¹²⁹ Artículos 16, 6, 17 y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

2. Dado que la política migratoria del Estado mexicano genera obligaciones internas es susceptible de control constitucional vía juicio de amparo. Esto porque los internos que producen la instrumentación y ejecución de la política migratoria no sólo afectan al presidente de la república.

3. Las autoridades encargadas de implementar la política migratoria del programa "Quédate en México" incurrieron en omisiones administrativas, en relación con el ejercicio eficaz de sus atribuciones, porque no garantizaron la protección de los derechos de las personas migrantes. Esto debido a que esa política no fue publicada en el DOF; no se establecieron lineamientos claros para recibir a las personas migrantes en territorio nacional, y no se adoptaron medidas para garantizar los derechos de grupos de atención prioritaria,¹³⁰ como mujeres, niñas, niños y adolescentes, y personas con alguna discapacidad.

Justificación de los criterios

1. "[L]a asociación civil quejosa tiene como parte de su objeto social, apoyar la promoción y defensa de los derechos humanos de diversos grupos de personas, entre ellas, las niñas, niños y mujeres migrantes, mediante la realización de acciones directas para la protección de sus derechos" (párr. 103).

"[L]a asociación civil quejosa cuenta con interés para acudir al juicio de amparo, a la luz del derecho a defender los derechos humanos. [...]" (párr. 105).

"[L]as omisiones reclamadas sí afectan la esfera jurídica de la [asociación] quejosa, a partir de su situación especial frente al orden jurídico respecto de los derechos alegados de las personas migrantes, de forma tal que, en caso de concedérsele el amparo, ello le produciría un beneficio actual y cierto." (Párr. 107) (énfasis en el original).

"[L]a asociación civil tiene como objeto social el relativo al apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, materializado en la asesoría jurídica y asistencia física de la población migrante, lo que guarda congruencia con lo exigido en el juicio de amparo." (Párr. 108).

2. "[N]o toda política migratoria que adopte el Estado mexicano constituye, en estricto sentido, política exterior." (Párr. 142) (énfasis en el original).

"[U]na vez que el titular del Ejecutivo Federal realiza las acciones relacionadas con la política exterior en temas migratorios, ello a su vez, genera efectos diferenciados en el ámbito interno y, por tanto, tales efectos escapan de la política exterior." (Párr. 143) (énfasis en el original).

"[L]a política migratoria que adopta el Estado mexicano trasciende del ámbito externo y genera obligaciones a las autoridades competentes en el ámbito interno para formular, plasmar y ejecutar la política en alguno de los instrumentos referidos en el artículo transcrito." (Párr. 145).

¹³⁰ Un grupo de atención prioritaria es aquel conformado por personas en condición de discapacidad o enfermedad; indígenas; afrodescendientes; mujeres; pertenecientes al colectivo LGBT+; adultos mayores; víctimas de delitos, y niñas, niños y adolescentes —en particular, las que viajan sin la compañía de adultos a su cargo— (SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos religiosos, *Glosario de términos relacionados con el programa presupuestario P019 Coordinar la Política Migratoria*, p. 6.).

"[S]e refuerza con la lectura de diversas disposiciones de la Ley de Migración y su Reglamento (artículos 4 y 5) [...], las cuales establecen que corresponde a la Secretaría de Gobernación la formulación y dirección de la política migratoria en el ámbito interno." (Párr. 146).

"[L]a política migratoria no puede reducirse únicamente al plano de la acción exterior del Estado, **sino que es necesario también contemplar la formulación, proceso de toma de decisiones y una acción de control de la ejecución de esas decisiones (ámbito interno)*.**" (Párr. 147) (énfasis en el original).

"[L]a política migratoria puede ser vista desde dos diferentes ángulos: exterior e interior". (Párr. 148).

"En el **aspecto exterior**, [...] la política migratoria atiende a la adopción de posicionamientos de un Estado que trascienden sus fronteras, pues está encaminada a regular, desde un ámbito de soberanía, la relación con otros Estados para atender y resolver cuestiones de movilidad humana la cual [...], no es susceptible de control constitucional" (párr. 149) (énfasis en el original).

"En su **aspecto interno**, por el contrario, la política migratoria está relacionada con las acciones respectivas que toma el Estado dentro de su país, como concreción de las decisiones adoptadas en el ámbito externo y, por ende, la política migratoria en esta faceta no es susceptible de considerarse propiamente como política exterior; de tal suerte que, [...] sí puede ser materia de análisis control constitucional vía juicio de amparo" (párr. 150) (énfasis en el original).

"[L]a asociación quejosa reclama las actuaciones de las autoridades responsables*, por las que se está recibiendo a las personas migrantes solicitantes de asilo en el país vecino y que están en espera de su resolución en nuestro país, lo cual, a juicio de esta Primera Sala sí constituye una política migratoria susceptible de ser analizada en la vía constitucional." (Párr. 177).

"[L]as actuaciones de las autoridades responsables sobre la recepción de personas migrantes, su instrumentación y ejecución, constituyen política interna en materia de migración, pues dicha recepción repercute en el ámbito interno del país al involucrar que se realicen diversas actuaciones en torno a las personas que estarán en espera en nuestro país de la resolución de su solicitud de asilo en Estados Unidos de América." (Párr.179).

"[U]na vez definido que los actos reclamados en cuestión sí constituyen política migratoria, esta Primera Sala considera que el juicio de amparo es procedente respecto a ellos." (Párr.179).

3. "[L]as autoridades responsables han incurrido en omisiones administrativas en relación con el ejercicio eficaz de sus atribuciones, atinentes al deber de proteger los derechos de las personas migrantes, en especial, de los niños, niñas y mujeres, ante el fenómeno de la recepción de personas que están en espera de su resolución de asilo peticionada en Estados Unidos de América y con lo cual la asociación quejosa sufre un menoscabo en su derecho a defender los derechos de ese grupo de personas." (Párr. 217).

* [Nota del original] Juan Carlos Pereira (Coord.). (2008). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Editorial Ariel, España, p. 788.

* [Nota del original] Titular y Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación y Comisionado del Instituto Nacional de Migración.

Las autoridades responsables no publicaron "en el Diario Oficial de la Federación [...] esa política migratoria que se estableció para la recepción de las personas extranjeras a través del procedimiento y acuerdo antes referido." (Párr. 280).

"[A]l no haberse cumplido con esa obligación de publicar la referida política, se atentó en contra del trabajo de asesoría y apoyo que la asociación civil quejosa brinda a las personas migrantes y, en consecuencia, se trastocaron los derechos de éstas, al no tener certeza sobre la situación jurídica particular que guardan en nuestro país, ni sobre las posibilidades con las que cuentan para salvaguardar sus derechos, ni la información necesaria para conocer los procedimientos o lineamientos bajo los cuales pueden sujetarse [...]" (párr. 285).

"[C]onsiderando la situación de vulnerabilidad de las personas que ingresan al territorio mexicano con motivo de la posición adoptada por Estados Unidos de América, y en especial respecto a los niños, niñas y mujeres, esta Primera Sala considera que las autoridades responsables incurrieron en las omisiones administrativas reclamadas, pues no establecieron, ni publicaron los lineamientos respectivos para la recepción de las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América y que ingresan al estado mexicano, con los que se garantizara su protección, así como no establecieron las indicaciones de las que desprendiera de qué manera y bajo qué circunstancias se desarrollarán y cumplirán esos lineamientos, de tal forma que las personas que están en esa situación, incluidas las asociaciones como la quejosa que les acompañan, tengan certeza de su situación jurídica." (Párr. 302).

"[E]n el establecimiento del procedimiento y acuerdo referido que implementaron para la recepción de las personas migrantes, no fue incluida una visión con perspectiva de género y de infancia." (Párr. 304).

"[L]os movimientos migratorios requieren formas de protección diferenciada e individualizada para tratar a las personas en todas las etapas del desplazamiento internacional*, por lo que los Estados deben ser conscientes de los riesgos particulares a los que están expuestos ciertos grupos de población, en los cuales converjan uno o varios factores de discriminación, que aumentan sus niveles de vulnerabilidad*." (Párr. 305).

"[L]as autoridades estatales deben incorporar una perspectiva de género, de infancia e interseccional en todas las medidas y respuestas relativas a las personas migrantes que permita llegar a la comprensión de las situaciones y necesidades de cada grupo poblacional, basadas en el género, la edad, la discapacidad y otras construcciones sociales, como etnia, raza, orientación sexual, expresión de género, religión, entre otros*." (Párr. 306).

"[E]l hecho de que la autoridad responsable, [...] no haya incidido ni solicitado la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de la política migratoria en análisis, ni haya verificado que ésta cumpliera con los estándares internacionales de protección a las mujeres y niñas migrantes, aun cuando tenía la obligación legal, constitucional y convencional de realizarlo, actualiza una omisión." (Párr. 317).

* [Notal del original] CIDH. *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. Resolución 04/19 aprobada el 7 de diciembre de 2019, pág. 2.

* [Notal del original] *Ibidem*, principio 16.

* [Notal del original] *Idem*.

"[A]l haber quedado demostrado que las autoridades responsables incurrieron en omisiones por no haber ejercido sus atribuciones, como una medida de carácter inmediato que debieron adoptar, a fin de cumplir con su deber objetivo mínimo de tutelar los derechos de las personas migrantes, ante el fenómeno de la recepción de personas migrantes que están en espera de su resolución de asilo solicitada en Estados Unidos de América, con todo lo cual, la asociación quejosa sufrió un menoscabo en su derecho a defender los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres, pues se le privó de ejercer de forma efectiva el derecho de defensa de los derechos humanos de esas personas." (Párr. 318).

"[A]l demostrarse que las autoridades responsables se encontraban obligadas conforme a su normativa y que fueron omisas en su actuar, se concede el amparo a la asociación quejosa para que dichas autoridades actúen conforme a sus facultades y realicen las acciones que se precisarán en el considerando de efectos de la presente resolución, las cuales deberán incluir un enfoque transversal de infancia y adolescencia, género y discapacidad." (Párr. 319).

Decisión

La Suprema Corte sobreescribió de manera parcial del asunto. También concedió el amparo para que las autoridades responsables publicaran en el DOF los lineamientos para recibir en México a las personas extranjeras que piden asilo en Estados Unidos. Además, las autoridades deben tomar en consideración el marco normativo sobre perspectivas de infancia y adolescencia, género y discapacidad.

4.5 Plazo de duración para la detención migratoria

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 388/2022, 15 de marzo de 2023¹³¹

Razones similares en la resolución ADR 275/2019

Hechos del caso

Cuatro personas detenidas en una estación migratoria en la ciudad de Matamoros presentaron un juicio de amparo indirecto contra la titular de la estación. Atacaron su detención ilegal en esa estación por más de 36 horas; la privación de su libertad con fines de deportación o expulsión; la ejecución de cualquier orden de deportación o expulsión en su contra; la negativa a realizar los trámites migratorios para regularizar su estancia en México,¹³² y la negativa a recibir y tramitar su solicitud de estancia legal en el país. Alegaron que estos actos violan su derecho a la igualdad y no discriminación, la garantía de audiencia y el principio de legalidad.¹³³

Tres de las personas ampliaron su demanda contra nuevos actos y autoridades responsables.¹³⁴ En consecuencia, atacaron la aprobación, promulgación y publicación de los artículos 16 fracción II; 17; 20 fracción

¹³¹ Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=300178>

¹³² En términos de los artículos 52, fracción V, inciso a; 132, fracción I; 133, fracciones III y IV; 136, y demás relativos de la Ley de Migración.

¹³³ Artículos 1, 14, 16 y 21 de la Constitución federal.

¹³⁴ El Congreso de la Unión, el Secretario de Gobernación, el Director del Diario Oficial de la Federación, el Titular del Instituto Nacional de Migración, la Delegada Local del Instituto Nacional de Migración en Matamoros Tamaulipas y el Coordinador de la Unidad en

VII; 97 primer párrafo; 98 y 99 de la Ley de Migración por parte del Presidente de la República. Alegaron que esos artículos vulneran, entre otros, los principios de no discriminación e igualdad¹³⁵ y el derecho a la libertad de tránsito.¹³⁶ Esto, porque permiten que las autoridades identifiquen a las personas migrantes por sus características físicas, lo que estigmatiza a los extranjeros y justifica la privación temporal de su libertad.

El juez de distrito resolvió la demanda en tres sentidos. Por un lado, sobreseyó el juicio contra el titular de la Estación Migratoria, la deportación y todos los actos reclamados porque estos mismos fueron estudiados en otros amparos. Por otro lado, negó el amparo contra los artículos 77¹³⁷, 97 párrafo primero¹³⁸; 98¹³⁹; 99¹⁴⁰; 100¹⁴¹; 111¹⁴² y 121¹⁴³ de la Ley de Migración. Argumentó que, si bien, las disposiciones limitan la libertad personal de las y los migrantes, persiguen una finalidad legítima. Añadió que tampoco vulneran el derecho a la libertad de tránsito, porque el propio artículo 11 constitucional permite su limitación por autoridades administrativas.

Finalmente, otorgó el amparo a las otras tres personas afectadas respecto del artículo 111 de la Ley de Migración. Sostuvo que la privación de la libertad de las personas migrantes no puede exceder de 36 horas,

Áreas de Servicios Migratorios.

¹³⁵ Artículos 1 y 4 de la Constitución federal.

¹³⁶ Artículo 11 de la Constitución federal.

¹³⁷ "Artículo 77. El procedimiento administrativo migratorio se regirá por las disposiciones contenidas en este Título, en el Reglamento y en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría, y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Durante su sustanciación se respetarán plenamente los derechos humanos de los migrantes".

¹³⁸ "Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará".

¹³⁹ "Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.

En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.

La presentación de la persona extranjera a cuyo cuidado se encuentren niñas, niños o adolescentes presentes durante la revisión migratoria, se pospondrá hasta el momento en que se apersona la Procuraduría de Protección y se levante el correspondiente oficio de canalización del caso de las niñas, niños o adolescentes de que se trate a la Procuraduría.

Si de la revisión migratoria se determina la presentación de una persona extranjera y ésta manifiesta la existencia de niñas, niños o adolescentes a su cargo, quienes, derivado de la presentación de la persona ante el Instituto, pudieran quedar en desamparo, las autoridades migratorias deberán tomar toda la información conducente y notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección para que proceda de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes".

¹⁴⁰ "Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno".

¹⁴¹ "Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición".

¹⁴² "Artículo 111. El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos: (...)".

¹⁴³ "Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley".

de acuerdo con el artículo 21 constitucional¹⁴⁴. Por lo tanto, concluyó que el artículo 111 de la Ley de Migración es inconstitucional al disponer plazos de detención mayores.

Contra la resolución, las tres personas y el Presidente de la República interpusieron, respectivamente, recurso de revisión. El presidente afirmó que el artículo 111 de la Ley de Migración se ajusta al parámetro de regularidad constitucional que la Suprema Corte ha desarrollado en diversos precedentes.¹⁴⁵ En los cuales, la Corte sostuvo que el Estado tiene los deberes de controlar sus fronteras e identificar a quienes ingresan a su territorio. Sobre todo, debido al crecimiento del fenómeno migratorio en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. En cuanto al plazo, señaló que la detención no es la única medida aplicable en estos casos. Enfatizó que la Ley de Migración prevé alternativas que la autoridad puede aplicar, después del análisis del caso particular y de las normas correspondientes, entre estas, el alojamiento temporal de los extranjeros en una estación migratoria.

Las demandantes señalaron que el juez de distrito no consideró que los artículos reclamados permiten a las autoridades identificar a las personas migrantes mediante un fenotipo determinado.¹⁴⁶ Es decir, no se pronunció sobre la discriminación indirecta que los artículos generan. Por último, agregó que el juez violentó su derecho a la defensa adecuada debido a la falta de nombramiento de un defensor.

El tribunal colegiado resolvió mantener el sobreseimiento dictado por el juez de distrito y reservó el estudio de ambos recursos a la Suprema Corte. La Corte reasumió su competencia para conocer del juicio en su integridad.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Los periodos de detención establecidos el artículo 111 de la Ley de Migración, de 15 y 60 días hábiles de privación de la libertad, impiden que las personas migrantes ejerzan su derecho a una tutela judicial efectiva?
2. ¿Las detenciones migratorias reguladas en los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración limitan arbitrariamente el derecho a libertad personal de las personas migrantes?
3. ¿El procedimiento administrativo migratorio, regulado en el artículo 77 de la Ley de Migración, viola el principio de igualdad y no discriminación y los derechos a la libertad personal y de tránsito?
4. ¿Cuál es la interpretación constitucional que debe mantener el artículo 111 de la Ley de Migración?
5. ¿Cuál es la interpretación constitucionalmente adecuada de la porción normativa del artículo 121 de la Ley de Migración, que establece que el extranjero "permanecerá presentado en la estación migratoria"?

¹⁴⁴ "Artículo 21 párrafo cuarto: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".

¹⁴⁵ Amparos en revisión 363/2019, 399/2019, 437/2019 y 529/2019, resueltos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁴⁶ Color de piel, idioma, acento, expresiones, forma de hablar, vestimenta y raza.

Criterios de la Suprema Corte

1. Los plazos superiores a los establecidos en la Constitución para el arresto de personas extranjeras por razones migratorias constituyen una restricción indirecta¹⁴⁷ del derecho tutela jurisdiccional efectiva. Estos plazos obstaculizan el ejercicio del derecho de las personas migrantes arrestadas a activar el aparato jurisdiccional del Estado para la defensa de sus garantías fundamentales.

2. Las detenciones migratorias, reguladas en los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración, obligan a las autoridades migratorias a realizar la presentación de forma razonable, previsible y proporcional y con base en las circunstancias individualizadas de las personas involucradas. Esto garantiza que la privación de la libertad respete el principio de no arbitrariedad.

3. El procedimiento administrativo migratorio no vulnera ni el principio de igualdad y no discriminación, ni las libertades personales o de tránsito. El artículo 77 de la Ley de Migración dispone que durante el procedimiento se deben garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, lo que coincide con la obligación del Estado mexicano de protegerlos de manera reforzada, debido a la situación de vulnerabilidad en la que pueden estar las personas migrantes.

4. La interpretación adecuada constitucionalmente del artículo 111 de la Ley de Migración es que, después de transcurridas las 36 horas del alojamiento de la persona migrante, el Instituto Nacional de Migración deberá darle condición de la "estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país" mientras subsista el supuesto por el que se le dio esa condición de estancia. Agotada la condición, el Instituto Nacional de Migración deberá definir la situación migratoria definitiva de la persona migrante.

5. La interpretación constitucionalmente adecuada del artículo 121 de la Ley de Migración es que la permanencia de la persona en la estación migratoria no podrá ser mayor a 36 horas. Una vez concluido ese periodo deberá dársele a la persona detenida la condición de "estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país". En consecuencia, deberá garantizarse la conclusión del proceso del migrante en libertad.

Justificación de los criterios

1. Este Alto Tribunal sostuvo que "la detención migratoria debe tener una temporalidad que sea estrictamente necesaria (habida cuenta de las circunstancias del caso en concreto), y que debe ceñirse al debido proceso legal en beneficio de la esfera jurídica de la persona migrante afectada, en particular, a la luz de la vulnerabilidad que se presume sobre su condición." (Párr. 72).

Así, la Corte precisó que "aun cuando no se encuentre prevista expresamente cierta restricción provisional en la Constitución Federal, es legítima desde su punto de vista cuando se realice en cumplimiento de lo

¹⁴⁷ Se identifica en la doctrina mexicana como "disuasiva" u "obstaculizadora", y en el derecho comparado como la doctrina del "chilling effect".

previsto en el artículo 21 constitucional, y siempre y cuando se efectúe atendiendo al estándar de excepcionalidad." (Párr. 74).

"En particular, tratándose de la aplicación de sanciones por infracciones de naturaleza administrativa, el artículo 21 constitucional dispone que estas únicamente consistirán en multa, **arresto hasta por treinta y seis horas** o en trabajo a favor de la comunidad. Disponiendo, además, que si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto se permutará esta por el **arresto correspondiente**, que no excederá en ningún caso de **treinta y seis horas**. Es decir, el régimen constitucional vigente **proscribe** la aplicación de **arrestos**, como sanciones de naturaleza administrativa, **que tengan una temporalidad superior a treinta seis horas**." (Párrs. 75-76). (Énfasis en el original).

"[E]n aras de determinar la **razonabilidad del plazo para privar de su libertad a una persona migrante** [...] se tienen que considerar los dos principios: i) Por un lado, la detención debe ser *estrictamente necesaria* [...]; y ii) por el otro, la autoridad migratoria competente deberá garantizar que la privación de la libertad no exceda el límite de temporalidad [de treinta y seis horas]." (Párr. 77). (Énfasis en el original).

"Sin soslayar que ese es el **límite máximo concedido por el texto constitucional para la detención de personas por razones administrativas** y que, en todo caso, puede optarse legítimamente —también— por una detención que sea menor a esa temporalidad; o, incluso, evitarla mediante la aplicación de medidas alternativas que cumplan con el mismo propósito. En cualquier caso —se reitera— la determinación debe encontrarse debidamente fundada y motivada, y en garantía del derecho humano a un debido proceso." (Párr. 78). (Énfasis en el original).

2. La Corte señaló, en primer lugar, que "si bien las normas impugnadas representan una limitación al derecho a la libertad personal de las personas migrantes, lo cierto es que se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana (indicados anteriormente), toda vez que el propósito o la finalidad perseguida es el control y la regulación del ingreso y la permanencia de personas extranjeras dentro de territorio nacional." (Párr. 126).

"En segundo lugar, debe destacarse que no se trata de una medida de carácter penal, sino una medida de naturaleza administrativa que, además, conforme a la fracción VII del artículo 20 de la Ley de Migración, obliga a las autoridades competentes a la presentación de las personas en estaciones migratorias respetando, en todo momento, sus derechos humanos; lo que denota que el poder legislativo reconoció que si esta medida no se realiza cuidadosamente, puede implicar la violación colateral de otros derechos humanos, además de la libertad." (Párr. 127).

"En tercer lugar, debe destacarse que ese mismo artículo 20 fracción VII, de la citada legislación, establece que las estaciones migratorias son lugares específicamente habilitados para la permanencia de personas extranjeras a fin de regularizar su estancia en el país o para brindarles la asistencia para su retorno. Esto se ajusta al estándar convencional que establece que deben ser establecimientos en los que se garantice un régimen adecuado que procure la situación migratoria de las personas y que, además, sean distintos a los destinados para la detención de personas acusadas o condenadas por la comisión de algún delito." (Párr. 128).

3. La Corte advirtió que "[el] artículo [referido] [...] es acorde con el parámetro de control de regularidad constitucional, pues se limita a prescribir que el procedimiento administrativo migratorio se rige por el Título Sexo "Del Procedimiento Administrativo Migratorio" de la Ley de Migración; así como a remitir a la aplicación de otras normas integrantes del ordenamiento mexicano, como su Reglamento y otras normas con carácter general que, sobre la misma materia, emita la Secretaría de Gobernación." (Párr. 187).

4. Este Alto Tribunal, estableció que "para que la privación de la libertad de extranjeros por razones migratorias esté justificada y no sea arbitraria, es necesario que cumpla con los requisitos de *razonabilidad, necesidad y proporcionalidad*." (Énfasis en el original) (Párr. 194) Así, precisó que "el requisito de razonabilidad es un criterio de aplicación *objetivo*, mientras que los requisitos relativos a su necesidad y proporcionalidad son criterios de evaluación de naturaleza *subjetiva*; ello pues, en estos últimos dos casos, corresponde a la autoridad migratoria **justificar fundada y motivadamente**, a la luz de las *circunstancias del caso en concreto*, dos cuestiones." (Párr. 194). (Énfasis en el original).

"Por un lado, (1) que la detención sea absolutamente indispensable para cumplir con el fin que se busca garantizar en términos de los regímenes legal y constitucional vigentes y, además, analizar si no existe una medida menos restrictiva de la libertad personal del extranjero imputado para resolver su situación migratoria en el país (requisito de *necesidad*); y, por otro, (2) que se logre un balance entre la medida adoptada y las condiciones migratorias particulares en las que se encuentra el extranjero en cuestión, es decir, que sea proporcional el beneficio que se va a lograr mediante su detención, en relación con la afectación que sobre sus derechos va a resentir (requisito de *proporcionalidad*)." (Párr. 196).

"Sin embargo, el requisito de **razonabilidad** responde a un **criterio de aplicación objetivo**, pues **el Estado mexicano sólo está legitimado convencionalmente para detener a personas extranjeras por razones que se encuentren enlistadas limitativamente por la legislación, y que deben estar relacionadas —por regla general— con su *identificación personal***, precisamente porque las personas migrantes no deben ser calificadas, ni mucho menos tratadas como criminales, o exclusivamente desde una perspectiva de seguridad nacional y/o de salud pública." (Párr. 197) (Énfasis en el original).

La Primera Sala tuvo presente que pueden existir "**dificultades fácticas, no atribuibles a las autoridades migratorias** [...]" y que, por tanto, pueden llegar a **tardar más de treinta y seis horas** en resolver dicha situación. Sin embargo, [...] **es el alojamiento de los extranjeros en la estación migratoria a partir de su presencia lo que, en ningún caso, debe exceder esa temporalidad.**" (Párrs. 200-201). (Énfasis en el original).

La Corte también advirtió que "**pueden existir factores de riesgo grave para la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de terceras personas como consecuencia del ingreso ilícito de personas migrantes a territorio nacional mexicano.** Casos en los que, a la luz de los Sistemas Universal e Interamericano de Derechos Humanos, puede justificarse también la detención temporal de extranjeros por razones migratorias." (Párr. 204). (Énfasis en el original).

"Sin embargo, de una lectura minuciosa de la Ley de Migración no se advierte un listado taxativo de los supuestos "de riesgo grave" en que esa detención podría encontrarse legitimada, ni mucho menos la temporalidad en que se justificaría la detención. [...]" "[Por lo tanto la Primera Sala consideró legítimo que]

sean las autoridades migratorias quienes definan la gravedad del riesgo que representa para la seguridad del país la circulación del extranjero de mérito dentro de su territorio, así como la temporalidad y las condiciones de su alojamiento; para lo cual deberá hacer un análisis escrupuloso de las características *personales* del afectado. [Resolución que debe] **justificar** que se trata de la implementación de una **medida razonable, necesaria y proporcional**; y, al tenor de ese análisis, (2) demostrar que —en efecto— existe una **amenaza presente, directa e imperativa** que justifica la reclusión de la persona migrante precisamente por conllevar ese riesgo." (Párrs. 205-207). (Énfasis en el original).

5. Como [esta Corte] resolvió antes [en el AR 275/2019], el artículo 121 de la Ley de Migración es válido constitucionalmente. Sin embargo, a la luz de la interpretación propuesta sobre el artículo 111, esta Primera Sala considera que el significado de la porción normativa "*permanecerá presentado en la estación migratoria*" del primer párrafo del artículo 121 de la Ley de Migración también merece ser desentrañado conforme al numeral 21 de la Constitución Federal. (Párr. 210). (Énfasis en el original).

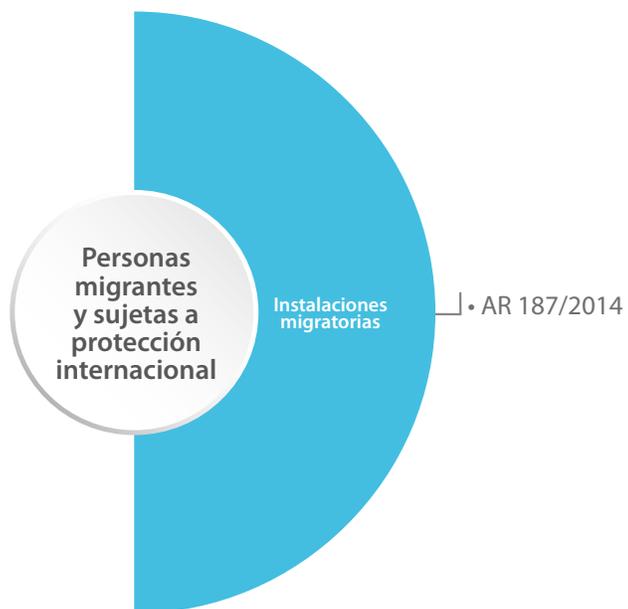
Así, "[b]ajo ese orden de ideas, [...] **la permanencia de las personas migrantes en una estación migratoria**, con independencia de que haya concluido o no el proceso migratorio necesario para resolver el estatus de su estancia en el país, **en ningún supuesto podrá exceder de las treinta y seis horas dispuestas por el texto constitucional**". (Párr. 211). (Énfasis en el original).

"Bajo esa tesitura, una vez concluido ese periodo deberá otorgarse a la persona migrante incoada la condición de "*estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país*" y, por vía de consecuencia, garantizársele la conclusión de su proceso migratorio en **libertad absoluta**". (Párr. 212). (Énfasis en el original).

Decisión

La Suprema Corte de Justicia de la Nación negó el amparo respecto de los artículos 77, 100 y 121 de la Ley de Migración. Asimismo, concedió el amparo para que las autoridades responsables: i) desincorporen de su esfera jurídica los artículos 97, 98, 99 y 111, en sus porciones normativas "quince días hábiles" y "sesenta días hábiles"; de la Ley de Migración; ii) apliquen el artículo 111 y 121 de ese dispositivo con base en la interpretación prescrita en la sentencia, y iii) se reponga el procedimiento migratorio y se garantice el derecho a un defensor.

5. Instalaciones migratorias



5. Instalaciones migratorias

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 187/2014, 04 de junio de 2014¹⁴⁸

Hechos del caso

En junio de 1998, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le dio a una empresa una concesión para administrar, operar y explotar un aeródromo civil en Tijuana, Baja California. Al año siguiente, la Secretaría modificó esa concesión en el sentido de que la empresa también podía construir para prestar servicios aeroportuarios complementarios y comerciales en el aeródromo.

En mayo de 2011, se expidió la Ley de Migración, y en septiembre de 2012, su Reglamento. En contra de esta publicación, la empresa concesionada promovió un juicio de amparo indirecto en el que alegó que los artículos 31 y 33¹⁴⁹ de la Ley, así como 35,¹⁵⁰ 37;¹⁵¹ 38, fracción III;¹⁵² 39;¹⁵³ 40;¹⁵⁴

¹⁴⁸ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández.

¹⁴⁹ "Artículo 33. Los concesionarios o permisionarios que operen o administren lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, estarán obligados a poner a disposición del Instituto las instalaciones necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones, así como cumplir con los lineamientos que al efecto se emitan. Las características que deberán tener las instalaciones del Instituto en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, se especificarán en el Reglamento".

¹⁵⁰ "Artículo 35. Para entrar y salir del país, los mexicanos y extranjeros deben cumplir con los requisitos exigidos por la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos, para lo cual se podrán auxiliar de herramientas tecnológicas automatizadas, observando lo dispuesto en el artículo 16 de esta Ley".

¹⁵¹ "Artículo 37. Los concesionarios o permisionarios que operen o administren lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire deberán priorizar que las instalaciones de dichos lugares contribuyan a garantizar la seguridad nacional y pública y brindar las facilidades necesarias al personal del Instituto para desarrollar adecuadamente sus funciones durante las inspecciones que realicen".

¹⁵² "Artículo 38. Las características generales que deberán tener las instalaciones del Instituto en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire serán las siguientes:

[...] III. En los lugares destinados al tránsito internacional de personas por aire, consistirán en áreas para la revisión migratoria de entrada y salida de personas, estancias temporales, servicios sanitarios completos, oficinas administrativas, área de atención al público, área para revisión de pasajeros de aviación general y, en su caso, áreas para pasajeros en tránsito inmediato o para aquellos pasajeros que no cuentan con la visa correspondiente. [...]"

¹⁵³ "Artículo 39. Los espacios asignados al Instituto en los lugares destinados al tránsito internacional de personas deberán contar con las instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas y aquellas necesarias para el adecuado desarrollo de las funciones migratorias, incluyendo espacios para la diferenciación de flujos migratorios de ingreso y salida internacional".

¹⁵⁴ "Artículo 40. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes pondrá a disposición del Instituto los programas maestros de desarrollo que le presenten los concesionarios o permisionarios de aeropuertos internacionales y puertos habilitados para la navegación de

41;¹⁵⁵, 74,¹⁵⁶ y 75¹⁵⁷ de su Reglamento son inconstitucionales porque le imponen obligaciones nuevas. Sostuvo que el título de concesión sólo estableció la obligación de permitir el uso y acceso al aeropuerto a las autoridades federales para el desarrollo de sus labores. Reprochó que los artículos atacados modifican esa relación porque añaden la obligación de la empresa de poner a disposición del INM las instalaciones necesarias para el desempeño de sus funciones. Concluyeron que esa carga vulnera sus derechos de posesión y disfrute de los bienes concesionados.

El juez de distrito sobreseyó el juicio. Consideró que se configuraron varias causales de improcedencia, entre éstas, que las normas impugnadas son de carácter heteroaplicativo y no hubo un acto de aplicación. Contra esa decisión, la empresa interpuso un recurso de revisión. El tribunal colegiado confirmó el sobreseimiento decretado por el juez de distrito y reservó la competencia de la Suprema Corte para que se pronunciara sobre la constitucionalidad de las normas atacadas

Problema jurídico

¿Los artículos 33 de la Ley de Migración y diversos de su Reglamento son inconstitucionales porque violan los principios de legalidad y seguridad jurídica al establecer obligaciones nuevas para los concesionarios de instalaciones de un aeródromo civil?

Criterio de la Suprema Corte

Los artículos 33 de la Ley de Migración y 37; 38, fracción III; 39; 40; 41; 74; 75; 10 y 11 transitorios de su Reglamento no son inconstitucionales. Esto porque no imponen a los concesionarios de lugares de tránsito internacional vía aérea de personas obligaciones nuevas de prestarle al INM instalaciones para el cumplimiento de sus funciones. Esas obligaciones no son diferentes a las previstas en la Ley de Aeropuertos. En consecuencia, las normas atacadas no son constitucionales.

altura, con el objeto de obtener su opinión respecto de las áreas que le hayan sido asignadas, a través de los mecanismos que establezcan para tal efecto".

¹⁵⁵ "Artículo 41. En los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, las áreas, espacios y dimensiones que deberán ponerse a disposición del Instituto serán determinados en función de la cantidad de personas que se tenga previsto atender o en función de los máximos históricos atendidos, según sea el caso.

Los concesionarios o permisionarios, que operen o administren lugares destinados al tránsito internacional de personas, informarán oportunamente al Instituto de todo cambio, modificación o cancelación de obras que se pretenda realizar en las instalaciones físicas que incidan en el desarrollo de sus funciones de control migratorio".

¹⁵⁶ "Artículo 74. Los concesionarios de aeropuertos internacionales deberán realizar las obras necesarias para la diferenciación de los flujos de pasajeros internacionales, de manera que sea posible canalizarlos a los filtros de revisión migratoria, o que permanezcan en una zona estéril en aeropuertos para el tránsito a otro vuelo internacional en el mismo aeropuerto. Asimismo, otorgarán al personal del Instituto las autorizaciones de acceso a áreas estériles para el desarrollo de sus funciones en el aeropuerto internacional que corresponda".

¹⁵⁷ "Artículo 75. La Secretaría podrá autorizar el tránsito inmediato de pasajeros extranjeros en aeropuertos internacionales, sin ser sometidos a revisión migratoria y sin solicitar la entrada al territorio nacional, mediante disposiciones administrativas de carácter general que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Estos pasajeros deberán arribar en aeronaves de servicio de transporte aéreo internacional regular de pasajeros y abandonar el territorio nacional desde el mismo aeropuerto dentro de un plazo máximo de veinticuatro horas.

La Secretaría sólo autorizará el tránsito inmediato de personas extranjeras, cuando los aeropuertos internacionales hayan adoptado previamente las medidas necesarias para posibilitar que los pasajeros puedan permanecer en edificios terminales estériles, que impidan su salida del aeropuerto o su acceso a salas de vuelos nacionales".

Justificación del criterio

"[L]os artículos 33 de la Ley de Migración; 37, 38, fracción III, 39, 40, 41, 74, 75, Décimo y Décimo Primero transitorios del Reglamento de la Ley de Migración, en tanto imponen a los concesionarios o permisionarios que administren lugares destinados al tránsito internacional de personas por aire, la obligación de poner a disposición del Instituto Nacional de Migración las instalaciones necesarias para el desempeño de sus funciones, las cuales deberán brindar las facilidades necesarias al personal del Instituto para desarrollar adecuadamente sus funciones durante las inspecciones que realicen y contribuir a garantizar la seguridad nacional y pública; de ninguna forma imponen mayores obligaciones al aeropuerto quejoso, de las que regían el título de concesión respectivo y, por tanto, no altera las condiciones en que se otorgó la concesión." (Pág. 48).

"[E]l objeto de la concesión que le fue otorgada a la quejosa fue el de administrar, operar y explotar y, en su caso, llevar a cabo construcciones en el aeródromo civil de servicio público; de igual forma, ha quedado explicado que la Ley de Aeropuertos, vigente en la fecha en que se otorgó la concesión y que por tanto regula la materia de ésta, indica que los concesionarios tienen la obligación de asegurar que los aeródromos civiles tengan la infraestructura adecuada en instalaciones, equipo y servicios para garantizar la seguridad de las personas que ingresan o egresan de territorio nacional vía aérea, incluso ya preveía la obligación expresa de otorgar instalaciones apropiadas a las autoridades federales para el desempeño de sus funciones." (Págs. 48-49).

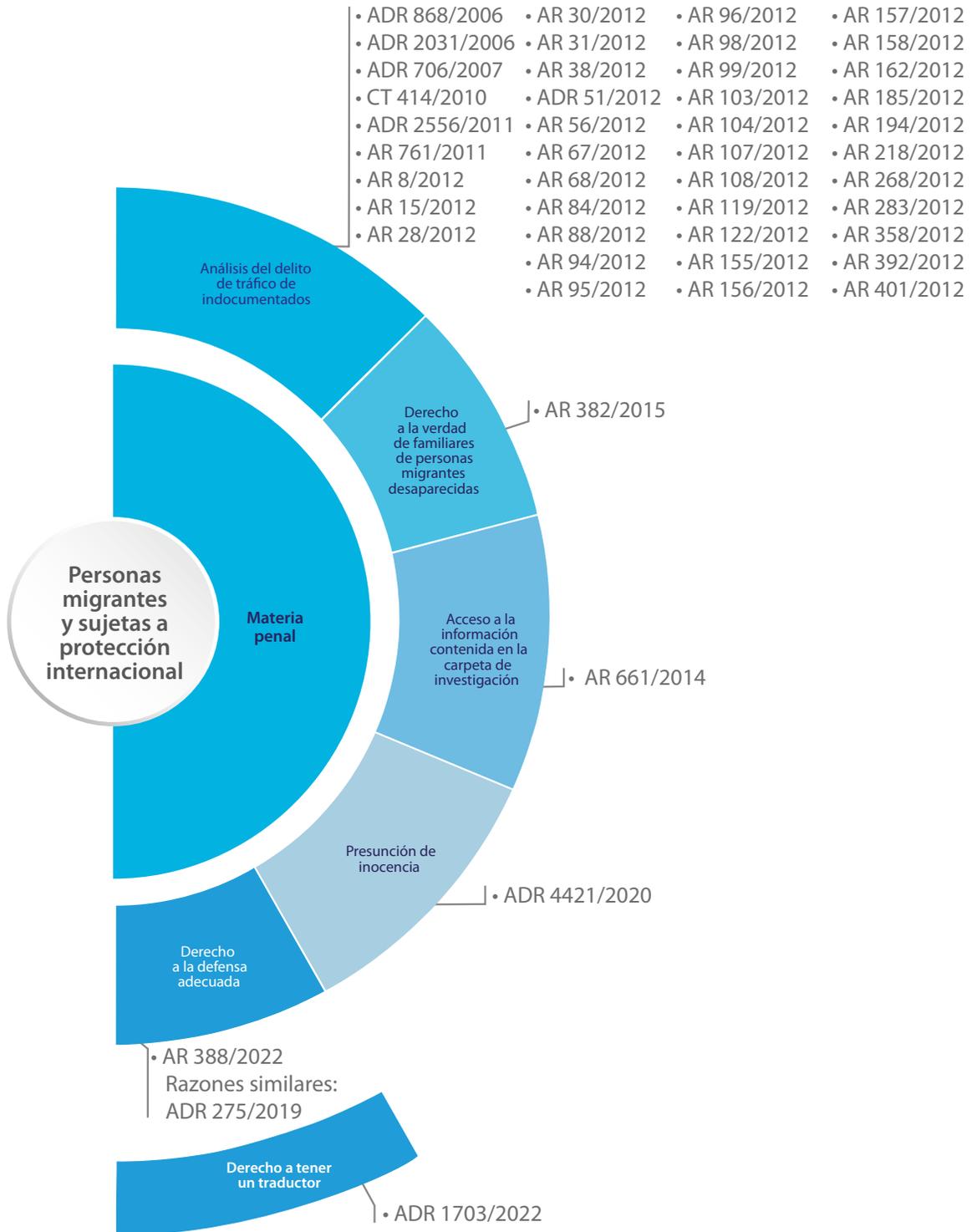
"[L]as disposiciones legal y reglamentarias cuestionadas de ninguna manera imponen obligaciones distintas al concesionaria quejosa a las que asumió con el título de concesión, pues desde entonces, como lo señala la Ley de Aeropuertos, tenía la obligación de otorgar a las autoridades federales de áreas e instalaciones apropiadas en los aeródromos civiles, con el objetivo de realizar las acciones necesarias para el adecuado ejercicio de sus atribuciones." (Pág. 49).

"[L]a obligación de proporcionar las instalaciones adecuadas al Instituto Nacional de Migración para que éste realice sus funciones, como lo ordena y detallan los preceptos tildados de inconstitucionales, no constituye una obligación ajena al objeto de la concesión, porque precisamente éste consiste en la administración y operación del aeródromo civil, cuya finalidad es la de contar con la infraestructura adecuada en instalaciones, equipo y servicios para garantizar la seguridad de las personas que transitan en los aeródromos civiles; incluyendo, desde luego, aquéllas que ingresan o egresan de territorio nacional vía aérea" (pág. 49).

Decisión

La Corte negó el amparo porque los artículos 33 de la Ley de Migración, así como 39, 40, 41, 74, 75, 10 y 11 transitorios de su Reglamento son constitucionales.

6. Materia penal



6.1 Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 868/2006, 30 de agosto de 2006¹⁵⁸

Razones similares en las resoluciones ADR 2031/2006 y ADR 706/2007

Hechos del caso

Un hombre fue sentenciado por el delito de tráfico de personas indocumentadas, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población. En contra de esa resolución, el condenado promovió una demanda de amparo directo. Señaló que el párrafo 1 del artículo 138 de la ley¹⁵⁹ viola los derechos a la igualdad,¹⁶⁰ a la libertad de trabajo¹⁶¹ y a la vivienda digna,¹⁶² establecidos en los artículos 1, 4 y 5 de la Constitución. Enfatizó que el artículo impugnado no protege el bien jurídico que pretende tutelar en tanto la sanción que establece afecta a las personas que debe proteger, es decir, a las personas migrantes.

El tribunal colegiado negó el amparo. Consideró que el demandante fue sentenciado porque cometió el delito de tráfico de personas indocumentadas, no por su condición de migrante. Esto es, el demandante buscó ayudar a personas a cruzar la frontera de México con Estados Unidos sin tener la documentación necesaria y a cambio de una contraprestación económica.

¹⁵⁸ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

¹⁵⁹ "Artículo 138.- Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve a mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente. [...]".

¹⁶⁰ "Artículo 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. [...]".

¹⁶¹ "Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. [...]".

¹⁶² "Artículo 4.- [...] Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Conta esa decisión, el demandante promovió un recurso de revisión. Alegó que el Tribunal Colegiado no se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 138 de la Ley General de Población. Recalcó que el artículo no cumple el fin para el que fue reformado en 1996, que es la protección de los migrantes.

El tribunal colegiado remitió el expediente a la Suprema Corte para que se pronunciara sobre el cargo de constitucionalidad subsistente. La Corte aceptó conocer del asunto por su importancia y trascendencia.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El delito de tráfico de personas indocumentadas previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población viola el principio de exacta aplicación de la ley penal establecido en el artículo 14 constitucional?
2. ¿El delito de tráfico de personas indocumentadas, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población, vulnera los artículos 1, 4 y 5 de la Constitución federal porque obstaculiza la búsqueda de mejores condiciones de vida a las personas migrantes?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 138 de la Ley General de Población respeta el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal establecido en el artículo 14 constitucional. La norma atacada sólo precisa las condiciones que se deben cumplir para que ocurra el delito.
2. El delito de tráfico de personas indocumentadas señalado en el artículo 138 de la Ley General de Población no vulnera el principio de igualdad jurídica ni el derecho a la libertad de trabajo, pues su contenido no sanciona a los migrantes que buscan mejorar sus condiciones de vida a través de las posibilidades que les pueden ser ofrecidas en otros países. Todo lo contrario, tiene por objeto proteger a quienes, por su especial situación de vulnerabilidad, pueden ser víctimas de aquellos que realizan actividades ilícitas con ánimo de lucro.

Justificación de los criterios

1. El artículo 138 de la Ley General de Población "respeta el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal previsto en el artículo 14 constitucional, y que no puede considerarse inconstitucional ya que precisa los elementos que constituyen el tipo penal que consigna, de modo que puede resumirse en lo siguiente:
 - a) Conducta: pretender llevar o llevar a mexicanos o extranjeros a internarse a otro país.
 - b) Sujeto activo: puede ser cualquier persona, pues señala 'a quien por sí o por interpósita persona', sin que se requiera alguna calidad en el mismo.
 - c) Sujeto pasivo: la colectividad, en específico los migrantes indocumentados
 - d) Resultado: 'internar o pretender internar a mexicanos o extranjeros en otro país'

- e) Bien jurídico tutelado o protegido: la seguridad de los nacionales o extranjeros que pretendan ingresar a otro país sin la documentación correspondiente
- f) Objeto material: la conducta delictiva debe recaer en 'personas nacionales o extranjeras'.
- g) Circunstancias de lugar: 'el territorio nacional' y 'otro país'
- h) Medios utilizados: cualquier medio, no se señala alguno específico
- i) Elementos normativos: de valoración jurídica: 'documentación correspondiente'.
- j) Elementos subjetivos específicos: en dicho tipo penal se establece 'propósito de tráfico'; lo que permite apreciar que es un solo específico". (Págs. 45-46).

2. El artículo 138 de la Ley General de Migración " no lesiona el principio de igualdad constitucional, ni castiga en forma alguna a los migrantes que buscan mejorar sus condiciones de vida, o las clases campesinas y más bajas en el estrato social del país, y tampoco vulnera sus derechos de dedicarse a la actividad que prefieran y de optimizar sus condiciones de trabajo e ingresos a través de las posibilidades de empleo que ofrece el vecino país del norte; al contrario, [...] el propósito del legislador derivó precisamente de la necesidad de proteger a esa clase desvalida, impidiendo que precisamente por su situación vulnerable se convierta en víctima de quienes realizan una actividad ilícita con el único ánimo de lucro, y es por ello que incrementó la penalidad para quienes aprovechándose de su necesidad incurran en una conducta que pueda lesionarlos y ponerlos en peligro." (Pág. 48).

"[L]os sujetos del delito establecidos en la norma en cuestión son quienes realizan actividades de tráfico de indocumentados, no éstos, de forma que no puede causarles perjuicio alguno a los migrantes, ni violentar sus garantías [...]" (Pág. 49).

"[E]n ningún momento la norma prohíbe injustificadamente la salida de nacionales o extranjeros al territorio de otro país, sino que simplemente sanciona a quienes trafiquen con ellos cuando no tengan la documentación requerida, que además fue establecida por la comunidad internacional, con el fin de resguardar la seguridad nacional de cada Estado." (Pág. 49).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida. Consideró que el delito de tráfico de personas indocumentadas, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población, no vulnera el principio constitucional de exacta aplicación de la ley penal ni los derechos fundamentales a la igualdad jurídica y a la libertad de trabajo.

Hechos del caso

Un hombre fue sentenciado por el delito de tráfico de personas indocumentadas en la modalidad de transporte, establecido en el párrafo segundo del artículo 138 de la Ley General de Población,¹⁶⁴ en relación con el artículo 13, fracción III, del Código Penal Federal;¹⁶⁵ decisión contra la que promovió una demanda de amparo directo. Señaló la inconstitucionalidad del artículo 138 de la ley y la violación del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución,¹⁶⁶ con base en el cual se expidió la Ley General de Población. Resaltó que el artículo 138 no precisa el bien jurídico que el delito de tráfico de personas indocumentadas pretende tutelar.

El tribunal colegiado negó el amparo. Consideró que, aunque el demandante sólo señaló la inconstitucionalidad del artículo 138, el análisis de esa norma con base los principios de irretroactividad de la ley penal y legalidad, de los artículos 14 y 16 de la Constitución, permiten concluir que es constitucional. Preciso que, además, esa ley fue expedida por la autoridad legislativa competente con base en las facultades establecidas por el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución.

El demandante promovió un recurso de revisión. Señaló, esencialmente, que la interpretación del tribunal del artículo 138 de la Ley General de Población es incorrecta porque sólo analizó dos párrafos de ésta. Además, precisó que él no alegó en su demanda la violación de los artículos 14 y 16 de la Constitución. Resaltó que si bien es cierto que el Congreso de la Unión es el facultado para establecer delitos, en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución, también lo es que debe determinar cuál es el bien jurídico protegido, lo que no ocurrió con el delito de tráfico de personas indocumentadas.

El tribunal remitió el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aceptó conocer del asunto por su importancia y trascendencia.

Problema jurídico planteado

¿El delito de tráfico de personas indocumentadas establecido en el artículo 138 de la Ley General de Población vulnera lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI de la Constitución porque no precisa el bien jurídico que tutela ese tipo penal?

¹⁶³ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

¹⁶⁴ "Artículo 138.- Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve a mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal. [...]."

¹⁶⁵ "Artículo 13.- Son autores o partícipes del delito: [...] III.- Los que lo realicen conjuntamente [...]."

¹⁶⁶ "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: [...]."

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada. [...]."

Criterio de la Suprema Corte

El delito de tráfico de personas indocumentadas, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población, no viola la fracción XXI del artículo 73 de la Carta Magna. El legislador definió las conductas y sanciones aplicables a quienes cometieran ese delito sin explicitar el bien jurídico protegido, pero mediante la interpretación histórica y sistemática de la ley es posible precisar los bienes jurídicos protegidos: el control de los flujos migratorios, la salud pública, los derechos humanos de las personas migrantes, el respeto al orden jurídico y la seguridad nacional.

Justificación del criterio

"[E]l principio de legalidad en materia penal no excluye la labor del juzgador de interpretar la norma que va a aplicar, dicho de otra manera, para poder aplicar la ley penal el juzgador primero debe interpretarla" (pág. 22). De ahí "la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito." (Pág. 25).

[E]sto "permitirá que, en un problema de constitucionalidad de leyes, se atienda a las razones expuestas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar." (Pág. 25).

"[E]s inexacto que el precepto impugnado contravenga lo dispuesto por la fracción XXI del artículo 73 de la Carta Magna, dado que con su creación el poder legislativo ejerció la facultad de determinar las conductas constitutivas de delitos y las penas aplicables a quienes se ubicaran en las hipótesis previstas en la Ley General de Población." (Pág. 27).

No es cierto "que la conducta prevista por dicho numeral no prevea el bien jurídico que con ella se pretende tutelar, pues como se precisó [...], para entender la intención final del legislador, no debe sujetarse a la interpretación del precepto impugnado en específico, sino a través del examen sistemático del contenido total de la ley, del que se desprende que los bienes jurídicos que tutela el Estado Mexicano son los que [...] se traducen en el control de flujos migratorios a cargo de las autoridades administrativas, la salud pública, los derechos humanos de los inmigrantes, el respeto al orden jurídico y la seguridad nacional." (Págs. 27-28).

"[L]a Secretaría de Gobernación a través de las dependencias competentes o entidades correspondientes, es la encargada de establecer las medidas necesarias para controlar la inmigración de extranjeros, específicamente la entrada y salida de éstos al País, para llevar un debido control y regulación de los flujos migratorios, por lo que la contravención a estas disposiciones se traduce en una transgresión al orden jurídico nacional, que amerita la aplicación de las sanciones que por tal motivo sean aplicables [...]". (Párr. 28).

Decisión

La Suprema Corte negó el amparo y confirmó la sentencia recurrida. Estimó que los bienes jurídicos tutelados por el delito de tráfico de personas indocumentadas, previsto en el artículo 138 de la Ley General de

Población, se infieren de una interpretación sistemática e histórica de la ley. En consecuencia, la norma atacada respeta la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Tesis 414/2010, 19 de octubre de 2011¹⁶⁷

Hechos del caso

El Cuarto Tribunal Colegiado en el Décimo Quinto Circuito denunció la posible contradicción de tesis con los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del mismo circuito.

El Primer Tribunal Colegiado sostuvo que quien ayuda a alguien a conducir el vehículo que transporta a un grupo de personas para su internamiento irregular en otro país es copartícipe del delito de tráfico de personas indocumentadas, establecido en el párrafo 3 del artículo 138 de la Ley General de Población.¹⁶⁸ Su conducta es un medio y está subordinada a la de quien pactó el traslado y el precio de la operación. Por eso, se debe sancionar el acto con base en el delito principal de tráfico de personas indocumentadas.

El Cuarto Tribunal señaló que se comete el delito de tráfico de personas indocumentadas cuando el sujeto conoce el propósito del tráfico, aunque sea por única ocasión, y recibe una ganancia económica. También cuando sabe que comete el delito y, no obstante, realiza la conducta, según lo establecido en los artículos 138 de la Ley General de Población y 13, fracción III, del Código Penal Federal.¹⁶⁹ Es decir, para cometer tráfico de personas indocumentadas basta el traslado ilegal de personas de un país a otro con ánimo de lucro.

La Suprema Corte resolvió que hubo contradicción de criterios. Esto porque los antecedentes y elementos jurídicos evaluados por ambos tribunales fueron iguales en lo relevante. Precisó que la derogación del artículo 138 de la Ley General de Población, con la entrada en vigor de la Ley de Migración, no impide analizar esa contradicción.

Problema jurídico planteado

¿Para efectos del delito de tráfico de personas indocumentadas previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población es relevante el acuerdo celebrado entre la persona que pacta el traslado y la persona encargada de trasladar a los aspirantes a migrar a otro país para determinar el grado de su responsabilidad?

¹⁶⁷ Resuelta por unanimidad de votos, con voto particular del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶⁸ "Artículo 138. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal. [...]".

¹⁶⁹ "Artículo 13.- Son autores o partícipes del delito: [...] III.- Los que lo realicen conjuntamente [...]".

Criterio de la Suprema Corte

La conducta sancionada en el artículo 138 de la Ley General de Población es la que busca ofrecer los medios para cometer el delito de tráfico de personas indocumentadas. El acuerdo —aunque rudimentario— para realizar la conducta punible forma parte de la unidad delictiva. Por eso se trata de una "coautoría por codominio del hecho". En esos casos no aplica la pena atenuada, establecida en el párrafo 3 del artículo, sino la fracción III del artículo 13 del Código Penal Federal.

Justificación del criterio

"[L]a coautoría —forma específica de la autoría— a la cual la doctrina dominante ius punitivista, también denomina autoría concomitante o paralela, consiste en '*la realización conjunta de un delito por varias personas que colaboran consciente y voluntariamente*,'* y el criterio fundamentador de esta forma de autoría [...] es el **dominio funcional del hecho**, que en base a un reparto funcional de roles, asumen por igual la responsabilidad de su realización." (Pág. 58) (énfasis en el original).

"Esto, refiere la doctrina, no debe entenderse, en el sentido de que basta un acuerdo previo en la realización del delito para que todos los que contraigan ese acuerdo sean ya por eso coautores del delito. El simple acuerdo de voluntades no basta. Es necesario, además, que se contribuya de algún modo en la realización del delito (no necesariamente con actos ejecutivos), de tal modo que dicha contribución pueda estimarse como eslabón importante de todo el acontecer delictivo." (Págs. 58-59).

"[L]a coautoría y la complicidad se excluyen entre sí respecto de una misma persona, puesto que, [...] el **coautor** es aquel que lleva a cabo junto con otra u otras personas la preparación y la consumación de un ilícito y **tiene dominio del hecho**, mientras que el **cómplice** es quien coopera o auxilia de manera dolosa, a otro u otros para que lleven a cabo la conducta delictiva, pero **no tiene el dominio del hecho**; grados de participación que son distintos y no pueden concurrir simultáneamente en un mismo sujeto activo, pues no se puede prestar ayuda y cometer el delito a la vez." (Págs. 59-60) (énfasis en el original).

"[E]l precepto de mérito sanciona a quien **a sabiendas**: i) proporcione los medios; ii) se preste o iii) sirva, para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos primero y segundo del artículo 138 de la Ley General de Población, a saber:

- a) Pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país sin la documentación correspondiente;
- b) Introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio nacional; y,
- c) Albergue o transporte por territorio nacional a uno o varios extranjeros, con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria." (Págs. 60-61) (énfasis en el original).

* [Nota del original] MUÑOZ CONDE, FRANCISCO y FRACIA ARÁN, MERCEDES, *Derecho Penal Parte General*, 6a. ed. Revisada y puesta al día, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 438.

"[L]a conducta tipificada en el párrafo tercero del artículo 138 de la Ley General de Población, está dirigida a quienes no siendo autores de los tipos penales previstos en los párrafos primero y segundo del citado numeral, **cooperen en la ejecución del hecho con actos anteriores o simultáneos**, pues precisamente se requiere que su conducta únicamente esté dirigida a proporcionar los medios, prestarse o servir para llevar a cabo alguna de las aludidas conductas, lo que pone de manifiesto que en tales supuestos **no tendrán dominio del hecho**." (Pág. 61) (énfasis en el original).

"La orientación que motivó al legislador federal, fue sancionar no sólo a quienes por sí o por cuenta de otro pretenden llevar o lleven mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, introduzcan sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente a uno o varios extranjeros al territorio nacional o alberguen o transporten por territorio nacional a uno o varios extranjeros con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria —autores—, sino también a quienes **a sabiendas** proporcionen los medios, se presten o sirvan para llevar a cabo esas conductas (auxiliadores) [...]" (Pág. 63).

"[E]l tipo penal previsto en el párrafo tercero del artículo 138 de la Ley General de Población, que sanciona a quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los dos primeros párrafos del citado precepto legal, se actualiza respecto de aquellos activos cuya conducta no constituye un núcleo esencial para su materialización, lo que justifica una sanción atenuada, pues en el caso de que exista acuerdo (incluso rudimentario) previo, coetáneo o adhesivo para cometer el hecho que forma parte de la unidad delictiva y exista codominio del hecho, se estará en presencia de una coautoría." (Págs. 63-64).

"[L]a coautoría no consiste en la mera realización de un tipo, sino de un hecho, pudiendo encuadrar la conducta de los diferentes coautores en distintos tipos, lo que también puede dar lugar a que la conducta de un sujeto, que considerada aisladamente estaría justificado [...]" (Pág.65).

"[S]i se toma en consideración que en la coautoría es posible establecer una cierta división de trabajo que lleva a la comisión del injusto y en donde quienes intervienen no necesariamente ejecutan el acto completo por sí mismos, sino que cada uno realiza una parte, de tal manera que entre todos se ejecuta en su conjunto el delito, teniendo como característica fundamental la decisión común acerca del hecho y su ejecución, lo que implica que el dominio del hecho es común y no individual, es que en aquellos casos en los cuales el sujeto activo directamente lleva a bordo de un automotor, guía o dirige a los aspirantes a indocumentados a internarse a otro país, su conducta no encuadra en el tipo penal atenuado previsto en el párrafo tercero del artículo 138 de la Ley General de Salud, en tanto que si bien puede acontecer que no haya sido quien se entendió directamente respecto del trato, previo arreglo económico, lo cierto es que su conducta constituye un núcleo esencial de la materialización del delito, que ejecuta a virtud del acuerdo previo con la diversa o diversas personas que intervienen en su comisión." (Págs. 65-66).

Decisión

La Suprema Corte resolvió que hubo contradicción de tesis. Señaló que cuando haya acuerdo previo para cometer un delito habrá coautoría por codominio del hecho. En consecuencia, la conducta deberá ser sancionada en términos del artículo 13, fracción III, del Código Penal Federal. En estos casos, no aplica la pena atenuada establecida en el párrafo 3 del artículo 138 de la Ley General de Población.

Hechos del caso

Una persona fue condenada por el delito de tráfico de personas indocumentadas, previsto en el párrafo 1 del artículo 138 de la Ley General de Población.¹⁷¹ Contra esa resolución, la persona condenada promovió una demanda de amparo directo. Alegó que el delito de tráfico de personas indocumentadas¹⁷² prevé sanciones que violan el principio de proporcionalidad de la pena, establecido en el párrafo primero del artículo 22 de la Constitución,¹⁷³ esto porque la pena fijada no es proporcional respecto del bien jurídico tutelado, que es el control de flujos migratorios.

El tribunal colegiado negó el amparo. Consideró que la conducta de tráfico de personas indocumentadas, prevista en el párrafo primero del artículo 138 de la Ley General de Población, no transgrede el principio de proporcionalidad de la pena. Esto porque el bien jurídico tutelado por el tipo penal no es sólo el control de flujos migratorios, sino también la salud pública, los derechos humanos de las personas migrantes, el respeto al orden jurídico y a la seguridad nacional.

Contra esta decisión, el demandante interpuso un recurso de revisión. Reiteró, entre otros puntos, que la norma atacada vulnera el principio de proporcionalidad de las penas, establecido en el artículo 22 constitucional. Subrayó que ese principio prescribe que las penas privativas de libertad deben corresponder a la gravedad de la conducta delictiva, al riesgo social y a la necesidad de preservar el orden jurídico. Resaltó que esa correlación no se da en el delito de tráfico de personas indocumentadas.

El tribunal colegiado remitió el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que admitió conocer el asunto por su importancia y trascendencia.

Problema jurídico planteado

¿La pena establecida para el delito de tráfico de personas indocumentadas en el párrafo primero del artículo 138 de la Ley General de Población viola el principio de proporcionalidad de las penas?

Criterio de la Suprema Corte

La pena prevista en el párrafo primero del artículo 138 de la Ley General de Población no viola el principio de proporcionalidad de las penas, establecido en el artículo 22 de la Constitución. Esa pena está justificada

¹⁷⁰ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷¹ "Artículo 138. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente. [...]".

¹⁷² El artículo vigente al momento de los hechos fue modificado con motivo de la reforma publicada en el DOF el 2 de julio de 2010. Dicha reforma modificó la punibilidad prevista para el delito de tráfico de personas indocumentadas de seis a ocho años de prisión.

¹⁷³ "Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. [...]".

por la necesidad de proteger ciertos bienes jurídicos, como la seguridad de los flujos migratorios, la salud pública, los derechos humanos de las personas migrantes y el respeto al orden jurídico y seguridad nacional.

Justificación del criterio

La "Constitución no obliga al legislador a establecer en específico el bien jurídico que se pretende tutelar [con un tipo penal], sino que únicamente prescribe las facultades para sancionar las conductas de manera general, pues no existe una obligación en sentido formal (a la que le esté asociada una sanción) de que los tipos penales hagan referencia expresa al bien jurídico tutelado."

"[E]s evidente que en la creación o, en el caso, la modificación del quantum de las penas a imponer en la conducta delictiva a que se refiere el artículo 138 de la Ley General de Población, el poder legislativo justificó mediante" razonamientos y consideraciones "que se debía combatir el delito con penas más severas, pues el bien jurídico que protegía el mencionado precepto no es únicamente el control de flujos migratorios, sino que a través del examen sistemático del contenido total de la ley, se desprende que los bienes jurídicos que tutela el Estado Mexicano son además, la salud pública, los derechos humanos de los inmigrantes, el respeto al orden jurídico y la seguridad nacional, aunado a que el delito de tráfico de indocumentados se puede equiparar al de secuestro, trata de blancas o delincuencia" (págs. 29-30).

"[S]i el legislador federal consideró que era necesario aumentar las penas que correspondían al delito de tráfico de indocumentados y, para ello, expuso los motivos y razonamientos necesarios para justificarlo, entre los que se encuentran la protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes ilegales, conforme a la actual tendencia humanista en los tratados internacionales de que México es parte, es evidente que el precepto tildado de inconstitucional no transgrede el principio de proporcionalidad entre el delito y la pena, pues como ya se dijo, el bien jurídico tutelado no es sólo el control de flujos migratorios, sino además, la salud pública, los derechos humanos de los inmigrantes y el respeto al orden jurídico y seguridad nacional." (Pág. 30).

"Las penas previstas en el párrafo primero del artículo 138 de la Ley General de Población, no resultan contrarias al artículo 22 constitucional." (Párr. 30).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo. Estimó que la pena establecida en el párrafo primero del artículo 138 de la Ley General de Población para el delito de tráfico de personas indocumentadas es constitucional porque respeta el principio de proporcionalidad de las penas.

Razones similares en las resoluciones AR 8/2012; AR 15/2012; AR 28/2012; AR 30/2012; AR 31/2012; AR 38/2012; ADR 51/2012; AR 56/2012; AR 67/2012; AR 68/2012; AR 84/2012; AR 88/2012; AR 94/2012; AR 95/2012; AR 96/2012; AR 98/2012; AR 99/2012; AR 103/2012; AR 104/2012; AR 107/2012; AR 108/2012; AR 119/2012; AR 122/2012; AR 155/2012; AR 156/2012; AR 157/2012; AR 158/2012; AR 162/2012; AR 185/2012; AR 194/2012; AR 218/2012; AR 268/2012; AR 283/2012; AR 358/2012; AR 392/2012 y AR 401/2012

Hechos del caso

Un hombre participó en el traslado ilegal de un grupo de personas hacia Estados Unidos. Durante el trayecto fueron detenidos por la policía fronteriza de ese país. El detenido fue sentenciado en México por el delito de tráfico de personas indocumentadas, previsto en el artículo 138, primer párrafo, de la Ley General de Población.¹⁷⁵

El condenado le solicitó a un juez competente el sobreseimiento de la causa penal. Alegó la extinción de la sanción que le fue impuesta por el delito de tráfico de personas indocumentadas debido a que ese tipo penal no figura en la nueva Ley de Migración.¹⁷⁶ Enfatizó que, en consecuencia, operó en su favor la extinción de la sanción, en términos del artículo 117 del Código Penal Federal.¹⁷⁷

El juez dictó una sentencia interlocutoria¹⁷⁸ en la que negó el sobreseimiento de la causa penal. Consideró que el artículo 10 transitorio¹⁷⁹ de la Ley de Migración dispone que los casos seguidos y sancionados con el artículo 138 de la Ley General de Población continuarían su trámite con base en esa disposición. Es decir, aunque la norma se eliminó de la Ley General de Población, su aplicación y efectos seguirían para los casos iniciados mientras estuvo vigente.¹⁸⁰ Precisó que el demandante afirmó que tenía derecho a que se le aplicara de manera retroactiva el artículo 159 de la Ley de Migración¹⁸¹ porque sustituyó al delito de tráfico

¹⁷⁴ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁷⁵ "Artículo 138.- Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve a mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria. [...]".

¹⁷⁶ Decreto publicado en el DOF el 25 de mayo de 2011, por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera y de la Ley General de Turismo.

¹⁷⁷ "Artículo 117.- La ley que suprime el tipo penal o lo modifique, extingue, en su caso, la acción penal o la sanción correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 56".

¹⁷⁸ La sentencia interlocutoria es la decisión judicial que no resuelve el fondo de un problema, solo una cuestión incidental (Ovalle Favela, José. *Derecho procesal civil*, 10.a ed., México, Oxford, 2013, pp. 201-202).

¹⁷⁹ "Artículo Décimo. Los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración, por el delito previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población, se seguirán tramitando hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que le dieron origen. Lo mismo se observará respecto de la ejecución de las penas correspondientes".

¹⁸⁰ La doctrina denomina a este fenómeno ultractividad de la ley, y consiste en que una norma que es derogada o abrogada del sistema jurídico continúa surtiendo sus efectos en el futuro.

¹⁸¹ "Artículo 159. Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

de personas indocumentadas establecido en el artículo 138 de la Ley General de Población. Pero, en su caso, este supuesto no era aplicable porque la pena definida en el artículo 159 era mayor a la establecida en el artículo 138. En consecuencia, la aplicación retroactiva de la Ley de Migración lejos de ayudarlo lo perjudicaría.

Contra esa decisión, el demandante promovió un juicio de amparo. Alegó, entre otros puntos, que el artículo 10 transitorio de la Ley de Migración violaba los derechos al debido proceso, a la prohibición de establecer leyes privativas¹⁸² y de los principios de legalidad y exacta aplicación de la ley penal, establecidos en los artículos 13;¹⁸³ 14, párrafos segundo y tercero,¹⁸⁴ y 16¹⁸⁵ de la Constitución.

El juez de distrito negó el amparo. Consideró que, contrario a lo sostenido por el solicitante, el artículo 10 transitorio de la Ley de Migración no era una ley privativa, porque aplicaba a todas las personas. Precisó que la norma atacada tampoco vulneraba el principio de exacta aplicación de la ley penal ni impedía la aplicación retroactiva del artículo 159 de la Ley de Migración. Enfatizó que el artículo 10 transitorio disponía la aplicación ultractiva del artículo 138 de la Ley General de Población, para no perjudicar a las personas cuyos procesos se iniciaron durante su vigencia.

Contra esa decisión, el actor interpuso un recurso de revisión. Enfatizó que el juez de distrito se equivocó al estimar que el artículo 10 transitorio de la Ley de Migración no era una ley privativa. Afirmó que esa disposición no tiene las características de generalidad, abstracción y permanencia exigibles de la ley penal. Además, ese artículo impide la extinción de la pena en términos del artículo 117 del Código Penal Federal. Finalmente, sostuvo que la decisión del juez de negar el sobreseimiento de la causa penal por extinción del tipo viola los principios de exacta aplicación de la ley penal y de legalidad.

El tribunal colegiado consideró que era incompetente para conocer de la constitucionalidad de las normas impugnadas. En consecuencia, envió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reasumió su competencia originaria.

I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;

II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o

III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

Para efectos de la actualización del delito previsto en este artículo, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente.

No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria".

¹⁸² La ley privativa es aquella dirigida a personas específicas y que aplica criterios subjetivos. Pierde su vigencia después de ser aplicada al caso para el que fue creada.

¹⁸³ "Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales [...]".

¹⁸⁴ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata [...]".

¹⁸⁵ "Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]".

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Es el artículo 10 transitorio de la Ley de Migración una ley privativa y, en consecuencia, viola del principio de igualdad en la aplicación de la ley, establecido en el artículo 13 constitucional?
2. ¿El artículo 10 transitorio de la Ley de Migración vulnera el principio de exacta aplicación de la ley penal, prescrito en el párrafo 3 del artículo 14 constitucional, porque permite la aplicación de una sanción dispuesta en una norma derogada?
3. ¿El artículo 10 transitorio de la Ley de Migración impide la aplicación retroactiva de la ley penal en beneficio de las personas condenadas por el delito de tráfico de personas indocumentadas, establecido en el derogado artículo 138 de la Ley General de Población?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 10 transitorio de la Ley de Migración no viola el principio de igualdad en la aplicación de la ley, establecido en el artículo 13 de la Constitución. La norma atacada aplica a todas las personas que se ubican en su supuesto de hecho dispuesto. Es decir, el sujeto de ese enunciado jurídico son los individuos que cuando entró en vigor de la Ley de Migración tenían procesos penales en curso o cumplían una pena por el delito de tráfico de personas indocumentadas, establecido en el artículo 138 de la Ley General de Población. En consecuencia, la norma atacada no es una ley privativa porque es general, abstracta y permanente.
2. El artículo 10 transitorio de la Ley de Migración no vulnera el principio de exacta aplicación de la ley penal, establecido en artículo 14 constitucional. El tráfico de personas indocumentadas no dejó de ser delito, por el contrario, el legislador trasladó ese tipo penal al artículo 159 de la Ley de Migración. Además, precisó en el artículo 10 transitorio que las sanciones previstas en la Ley General de Población debían aplicarse de manera ultractiva. Lo anterior para no dejar impunes los delitos cometidos durante su vigencia.
3. El artículo 10 transitorio de la Ley de Migración no impide la aplicación retroactiva de la ley penal en beneficio de las personas que han cometido el delito de tráfico de personas indocumentadas. El artículo 159 de la Ley de Migración, que sustituyó al artículo 138 de la Ley General de Población, no establece beneficios para las personas condenadas o contra quienes se sigue un proceso penal por ese delito. Esa norma transitoria sólo establece un principio de ultraactividad de la ley para que los procesos y las sanciones impuestas por el delito de tráfico de personas indocumentadas concluyan su trámite en términos del artículo vigente cuando se cometieron.

Justificación de los criterios

1. "[E]n nuestro sistema constitucional el legislador se encuentra facultado para establecer procedimientos diferentes, tomando en cuenta la materia de la controversia, **siempre y cuando no se apliquen a determinadas personas**, por tribunales creados expreso con esa finalidad y que tomen en cuenta la condición particular o personal privilegiada de las personas, diferentes a las ordinarias." (Pág. 26) (énfasis en el original).

"[L]a igualdad a que se refiere la norma constitucional analizada está vinculada al aspecto específico de jurisdicción." (Pág. 26).

"[L]a norma transitoria tildada de inconstitucional —artículo Décimo Transitorio de la Ley de Migración— [...], esta Primera Sala concluye que no es violatorio del principio de igualdad, en la vertiente jurisdiccional, ya que no constituye una ley privativa." Lo anterior, porque las privativas se caracterizan por ser contrarias al "sistema de generalidad en cuanto a su observancia y porque sólo tiene efectos sobre determinadas personas y cosas, individualmente determinadas". De modo que sólo "podría afirmarse que la ley es privativa, si la materia de que se trata desaparece después de aplicarse a un caso previsto de antemano o si menciona individualmente a las personas a las que se va a aplicar, o que sin citarlas expresamente lo hace tácitamente, pero de manera clara e indiscutible de modo tal que resulta obvia la determinación de sus únicos destinatarios individuales." (Págs. 28-29).

"[E]l precepto [reclamado] se aplica sin consideración de especie o de personas a todos los casos que previene, o sea, que se aplica por igual a todas las personas que se ubiquen en la hipótesis normativa, esto es, a quienes a la entrada en vigor de la Ley de Migración, se les esté siguiendo un proceso penal por el delito previsto y sancionado por el artículo 138 de la Ley General de Población, o, en su caso, estén purgando una pena por tal ilícito." (Pág. 29).

"[L]a norma de tránsito combatida está investida de las características de generalidad, abstracción y permanencia de las normas jurídicas, dado que si bien, se aplicará a las personas que se ubiquen en las hipótesis que prevé el mismo, no menos verdad resulta **que no está dirigida a una persona o grupo de ellas individualmente determinado —nominado—**, sino que comprende a todos los individuos ubicados en la clasificación establecida." (Pág. 29) (énfasis en el original).

"[A]l tratarse de una norma transitoria, únicamente tiende a resolver los conflictos que surjan en ocasión de la expedición de la nueva disposición u ordenamiento jurídico respecto de los expedidos con anterioridad; esto es, regular las situaciones contempladas por el tránsito a la vigencia de la ley nueva durante ese lapso y determinar la norma jurídica (anterior o posterior) que habrá de regular las consecuencias jurídicas surgidas de hechos o actos jurídicos anteriores a la entrada en vigor de la nueva ley." (Pág. 30).

2. Es "inexacto que el artículo Décimo Transitorio de la Ley de Migración viole el principio de exacta aplicación de la ley penal, atento a que, [...] dicho principio está dirigido a la prohibición de imponer en los juicios criminales, penas que no estén establecidas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, lo que en el caso concreto no ocurre." (Pág. 38).

"[E]s verdad que la Ley General de Población ya no contiene descripciones típicas, esto es, conductas que se consideren delictivas en materia de migración, al haberse derogado su artículo 138, por disposición expresa del artículo Segundo Transitorio del 'Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población' [...], publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil once." (Pág. 38).

"La motivación de la derogación, modificación y adición de diversos numerales de la Ley General de Población, entre ellos, la norma penal sustantiva contenida en su artículo 138, obedeció [...] a la necesidad

de suprimir todos los artículos relativos al tema migratorio contenidos en dicha ley, para hacerla acorde con la expedición de la Ley de Migración, pues en ésta se definiría una política migratoria que considera las múltiples dimensiones y complejidad del fenómeno migratorio en México, pues [...] el marco jurídico previsto en la Ley General de Población resultaba limitado para atender de manera adecuada las dimensiones y particularidades de movimientos internacionales de personas y procesos migratorios en México, además de que era necesario establecer un claro deslinde entre el objeto propio de la Ley General de Población [...] [,] y la materia específica de algunas de las normas que anteriormente contenía, relativas a la migración y la protección de los derechos fundamentales de los migrantes, lo que imponía, acorde a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado Mexicano, a la modernización de la legislación en materia migratoria y en consecuencia, la elaboración de la Ley de Migración." (Págs. 39-40).

Las función de las normas de transición es "regular el paso ordenado de la ley anterior a la ley nueva, precisando cuál es el tratamiento que se debe dar a las situaciones o hechos jurídicos que habiendo surgido durante la vigencia de aquella, puedan tener alguno o algunos de sus efectos durante la vigencia de éstas, con la finalidad de dar cumplimiento a un principio de seguridad jurídica y así el gobernado tenga certeza respecto a la vigencia de normas equivalentes, cuando se presenta una sucesión de éstas en el tiempo." (Pág. 44).

Si bien las normas de tránsito tienen por objeto "regular el paso ordenado de la ley abrogada o derogada a la nueva ley, prev[iendo] una sucesión ordenada de normas sustantivas penales [...] [compete exclusivamente] a los órganos de control constitucional la decisión en cuanto a si la disposición transitoria contraviene o no la Constitución [...]" (pág. 45).

"[E]l artículo Décimo Transitorio de la Ley de Migración no viola en perjuicio de la parte quejosa el principio de exacta aplicación de la ley penal, contenido en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, ya que las conductas penales tipificadas en el artículo 138 de la Ley General de Población, no dejaron de ser consideradas como delictivas por el legislador, por el contrario fueron trasladados a la Ley de Migración, de ahí que no se advierta violación al principio *nullum crimen sine lege*, que consagra el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (Pág. 49).

"[E]n estricta observancia al principio *nullum crimen sine lege*, que deriva de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, la consecuencia lógica necesaria de la abrogación o derogación de una ley que contiene normas sustantivas en materia penal, es la de que los tipos penales relativos que consideraban ciertas conductas como delictuosas, dejan de tener tal carácter, pero del análisis descrito, se acredita que las conductas previstas en el artículo 138 de la Ley General de Población han tenido continuidad en cuanto al carácter delictivo, esto es, la norma penal sustantiva derogada fue sustituida por la Ley de Migración que considera como delito las mismas conductas, por lo que no es dable concluir que dichas conductas han dejado de tener carácter delictivo, pues incluso, las circunstancias agravantes previstas en el último párrafo del artículo 138 de la Ley General de Población, no solo se reiteran en el diverso numeral 160 de la Ley de Migración, sino que se incluyen como agravante [...]" (Pág. 60).

La aplicación ultractiva del artículo 138 de la Ley General de Población garantiza que las conductas delictivas cometidas durante su vigencia sigan siendo sancionadas. Ello así "porque de otro modo, dichas

conductas posiblemente constitutivas de delito quedarían impunes al no poder aplicarse la norma derogada por haber cesado su eficacia legislativa y tampoco poder aplicar la nueva figura delictiva prevista en la norma que sustituye a la anterior, por virtud del principio constitucional que prohíbe la aplicación retroactiva de la ley." (Pág. 61).

"[S]e justifica la ultractividad de la ley penal para regir la persecución, sanción, y ejecución de los delitos cometidos antes de su derogación en cumplimiento de la función respectiva de las conductas antisociales." (Pág. 61).

"[L]as conductas a que se refiere el artículo 138 de la Ley General de Población, no perdieron su vigencia por el hecho de haber sido derogado dicho precepto legal, sino que la sanción a dichas conductas tuvo continuidad en el artículo 159 de la Ley de Migración, por tanto, siguen vigentes y consideradas como delictivas." (Pág. 62).

3. "[D]el análisis de las disposiciones legales involucradas en la transición normativa del delito de tráfico de indocumentados, cuya descripción típica y consecuencias jurídicas se dejaron de prever en el artículo 138 de la Ley General de Población, para trasladarse al artículo 159 de la Ley de Población, permite advertir a [...] que no existe la posibilidad de arrogar algún aspecto favorecedor de la norma vigente frente a la derogada. Es decir, la descripción de los elementos estructurales de la conducta considerada como delictiva son reiterados, de manera que permanece en el interés del Estado la persecución y sanción del ilícito, y las consecuencias jurídicas para castigar a quien incurre en la hipótesis normativa no reflejan una disminución de las penas; entonces no se actualiza la procedencia de la aplicación retroactiva de la ley en beneficio, simplemente porque la nueva previsión del delito no es más favorecedora. Incluso, de acuerdo a las reformas que han incidido en la modificación de las sanciones aplicables al delito tráfico de indocumentados, bien podría darse el caso que la previsión actual en el artículo 159 de la Ley de Migración pudiera representar un mayor perjuicio su aplicación retroactiva, en virtud de que las sanciones previstas en el artículo 138 de la Ley General de Población, en algunos casos, son de menor magnitud." (Págs. 76-77).

"[L]a formulación regulativa que establece el artículo Décimo Transitorio de la Ley de Migración, no viola el derecho de aplicación retroactiva de la ley en beneficio del gobernado. Por el contrario, prevé un criterio de regulación transitoria que observa la máxima de legalidad *tempus regit actum* que tutela el derecho constitucional de exacta aplicación de la ley penal, al imponer que en todos los procedimientos penales iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley de Migración, por el delito previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población, así como en los de ejecución de las sanciones correspondientes, se seguirán tramitando hasta su conclusión conforme a las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que le dieron origen." (Págs. 80-81).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo contra la inconstitucionalidad del artículo 10 transitorio de la Ley de Migración. También negó la protección contra la sentencia interlocutoria dictada por el juez de conocimiento.

6.2 Derecho a la verdad de familiares de personas migrantes desaparecidas

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 382/2015, 02 de marzo de 2016¹⁸⁶

Hechos de caso

En abril de 2011, las autoridades ministeriales encontraron 120 cadáveres en fosas clandestinas ubicadas en el municipio de San Fernando, Tamaulipas. La entonces Procuraduría General de la República (PGR) (hoy Fiscalía General de la República) abrió una averiguación para determinar qué fue lo que ocurrió.

A la hermana de un hombre de nacionalidad salvadoreña le informaron que su familiar, que se dirigía a Estados Unidos, estaba desaparecido. Por estos hechos, presentó una denuncia ante la Cancillería de El Salvador. En julio de 2012, la PGR le informó, a través de la cancillería de su país, que debía ir a México a identificar las fotografías que fueron tomadas al que podía ser el cuerpo de su hermano. También le dijeron que debía aportar sus muestras de ADN para identificar el material genético.

En diciembre del mismo año, la PGR le informó a la madre de otro ciudadano salvadoreño que su hijo, que iba hacia Estados Unidos, murió en territorio mexicano, pero no le dio mayores detalles. Por lo tanto, era necesaria su autorización y firma para repatriar el cuerpo. En febrero de 2013, la cancillería salvadoreña informó a la mujer que debía firmar la autorización de cremación de los restos de su hijo, a lo que se negó, porque desconocía las circunstancias del fallecimiento de su hijo.

Ambas mujeres —la madre y la hermana de las víctimas— le solicitaron a la PGR: i) su reconocimiento como víctimas en las investigaciones sobre las fosas encontradas en San Fernando, Tamaulipas; ii) que se impidiera la cremación de los cadáveres de sus familiares, y iii) que les diera toda la información técnica y fáctica sobre las circunstancias de las muertes.

La Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la PGR les informó que i) no hubo orden de cremación del cadáver de una de las víctimas porque sus restos ya habían sido identificados; en relación con la otra víctima, debido a que su cuerpo no fue hallado en las fosas de San Fernando, no estaba en resguardo de la autoridad ministerial; ii) no podía dar información porque ésta tenía el carácter de reservada, en términos del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP),¹⁸⁷ y iii) no se les podía dar copia del expediente porque ellas no tenían personalidad jurídica reconocida dentro del proceso.

Contra esta decisión, las familiares y una asociación civil promovieron una demanda de amparo indirecto. Alegaron, entre otras cosas, que las autoridades mexicanas: i) las pusieron en estado de indefensión al

¹⁸⁶ Resuelto por unanimidad de votos, con voto particular del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Encargado del engrose: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. [Esta ficha también puede ser consultada con diferente enfoque en el cuaderno de jurisprudencia *Derecho de las víctimas a conocer la verdad*].

¹⁸⁷ "Artículo 16. [...] Al servidor público que quebrante la reserva de la información de la averiguación previa o proporcione copia de los documentos que contenga, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal que corresponda".

ordenar la cremación de los cuerpos de sus familiares y no informarles la causa de la muerte, lo que violó su derecho a la verdad; ii) vulneraron sus derechos fundamentales porque no les reconocieron el carácter de víctimas, esto les impidió el acceso a la información de la averiguación previa; iii) son responsables, debido a su falta de coordinación, por la falta de ubicación del cuerpo de una de las víctimas, y iv) clasificaron la información como reservada, lo que vulnera los derechos a la verdad y al acceso a la justicia de los familiares de las personas cuyos cuerpos fueron encontrados en las fosas o que estaban desaparecidas.

El juez de distrito decidió i) sobreseer el asunto respecto de la orden de cremación porque las demandantes no probaron que, en efecto, se dio esa orden; ii) negar el amparo a una de las mujeres porque, según la información ministerial, el cuerpo de su hijo no estaba entre los localizados en la fosa clandestina, y iii) conceder el amparo a la otra familiar para que la PGR definiera si era víctima y, en caso de serlo, le entregara la información solicitada.

Contra la decisión de amparo, el Ministerio Público y las familiares interpusieron un recurso de revisión. El tribunal colegiado revocó la decisión del juez de distrito. Consideró que la PGR no le mandó la información completa para poder decidir. En consecuencia, ordenó la reposición del procedimiento.

En cumplimiento de la orden, el juez de distrito dictó una nueva sentencia en la que resolvió: i) sobreseer el juicio respecto de la orden de cremación porque las demandantes no probaron que se dio y respecto de la asociación civil porque no tenían interés legítimo para intervenir como parte; y ii) conceder el amparo a ambas demandantes para que la autoridad ministerial las reconociera como víctimas y, en consecuencia, les diera la información de la investigación.

El Ministerio Público y las dos demandantes interpusieron un recurso de revisión. El Ministerio Público alegó, entre otras cosas, que: i) el juez no estaba facultado para ordenar el reconocimiento como víctimas de las demandantes; y ii) no era posible entregarles la información de la investigación ministerial debido a la prohibición expresa en el artículo 16 del CFPP. Por eso, contrario a lo dicho por las demandantes, las actuaciones ministeriales no violaron sus derechos fundamentales.

Las demandantes señalaron que i) el juez debió valorar los indicios de que hubo orden verbal de cremación; ii) la asociación civil sí tiene interés legítimo porque la titularidad del derecho a la verdad es individual o colectiva, y iii) el juez no consideró que la Suprema Corte estableció excepciones al principio de reserva de la información en casos de graves violaciones a derechos humanos.

El tribunal colegiado le solicitó a la Suprema Corte el ejercicio de su facultad de atracción debido a la importancia y trascendencia del asunto. La Corte ejerció su facultad de atracción.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Debe reconocerse el carácter de víctimas u ofendidos a los familiares de personas migrantes que hayan sufrido un delito para que puedan participar en la etapa de averiguación previa?
2. ¿Exigirles a los familiares de personas migrantes desaparecidas la prueba de correspondencia genética como condición para acceder a la carpeta de investigación viola el derecho a la verdad?

Criterios de la Suprema Corte

1. Los familiares de las víctimas directas de un delito también deben ser reconocidos como víctimas. El reconocimiento de ese carácter les permite, en términos del artículo 20, apartado C, fracción II, de la Constitución participar, junto con el Ministerio Público, en la etapa la averiguación previa del proceso.

2. La exigencia de la prueba genética a los familiares de personas migrantes desaparecidas para acceder a la carpeta de investigación viola el derecho a la verdad. Por lo que cuando el familiar de un migrante denuncie su desaparición en territorio nacional se debe aplicar el principio de buena fe en todos los casos en los que no haya razones para dudar de su declaración y haya una conexión entre los hechos denunciados y los investigados.

Justificación de los criterios

1. "[L]a petición de un familiar de la víctima directa de un delito en el sentido de que se le permita coadyuvar con el Ministerio Público, también conlleva la solicitud de que se le reconozca como víctima u ofendido del delito" (pág. 45).

Su reconocimiento implica, en términos del artículo 20, apartado C, fracción II, de la Constitución, que tienen derecho a "[c]oadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley". (Págs. 43-44).

2. "[E]xigir la prueba de correspondencia genética como requisito ineludible para tener acceso a la averiguación previa en calidad de víctima en situaciones donde la propia persona ha denunciado la desaparición en territorio nacional de un familiar que tiene la calidad de migrante, resulta incorrecto a la luz de la doctrina interamericana sobre el derecho a la verdad de las víctimas de violaciones a derechos humanos y lo dispuesto en la Ley General de Víctimas respecto de los derechos de las víctimas de desapariciones." (Pág. 49).

"Desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, en principio puede decirse que una víctima es la persona que sufre *directamente* algún daño como resultado de una violación a sus derechos humanos.* Con todo, en el caso de la jurisprudencia interamericana puede observarse una *ampliación* del concepto de víctima para abarcar a personas que inicialmente no habrían sido consideradas como tales de acuerdo con dicho criterio.* Este desarrollo se ha consolidado fundamentalmente a partir de la introducción de las categorías de 'víctima directa' y 'víctima indirecta' de violaciones de derechos humanos." (Págs. 49-50).

"El concepto de *víctima directa* hace referencia a 'la persona contra la que se dirige, en *forma inmediata, explícita, deliberada*, la conducta ilícita del agente del Estado: el individuo que pierde la vida, que sufre en

* [Notal del original] Feria Tinta, Mónica, "La víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a 25 años de su funcionamiento", en *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 43, p. 161.

* [Notal del original]

su integridad o libertad, que se ve privado de su patrimonio, con violación de los preceptos convencionales en los que se recogen estos derechos.* En cambio, el término *víctima indirecta* alude a 'un sujeto que no sufre de la misma forma —inmediata, directa, deliberada— tal conducta ilícita, pero también mira afectados, violentados, sus propios derechos a partir *del impacto que recibe la denominada víctima directa*', de tal manera que '[e]l daño que padece se produce como efecto del que ésta ha sufrido, pero una vez que la violación le alcanza se convierte en lesionado bajo un título propio —y no reflejo o derivado— que se funda en la misma Convención y en los derechos reconocidos por ésta.'**" (pág. 50).

"[E]l daño que sufre una víctima indirecta es un "efecto o consecuencia" de la afectación que experimenta la víctima directa.* El ejemplo paradigmático de víctimas indirectas son los *familiares* de las personas que han sufrido de manera directa e inmediata una vulneración en sus derechos humanos. En la actualidad, la Corte Interamericana otorga reparaciones a familiares tanto a través de la figura de la *causahabiente* cuando las víctimas directas han fallecido, como en los casos en los que los familiares son identificados propiamente como *parte lesionada*, al haber trascendido a su persona la violación a los derechos de la víctima directa.**" (pág. 51).

"[L]a jurisprudencia interamericana ha reconocido que los familiares de víctimas directas de violaciones a derechos humanos son titulares del "derecho a la verdad". Así, en la sentencia del caso *Villagrán Morales y otros vs. Guatemala*, la Corte Interamericana sostuvo que 'del artículo 8 de la Convención se desprende que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, o sus familiares, deben contar con *amplias posibilidades de ser oídos y actuar en los respectivos procesos, tanto en procura del esclarecimiento de los hechos y del castigo de los responsables, como en busca de una debida reparación.*'**" (párr. 51) (énfasis en el original).

"[L]a sentencia del caso de *la Masacre de La Rochela vs. Colombia*, la Corte Interamericana señaló que en 'casos de graves violaciones a los derechos humanos, las obligaciones positivas inherentes al derecho a la verdad exigen la adopción de los diseños institucionales que permitan que este derecho se realice en la forma más idónea, participativa y completa posible y no enfrente obstáculos legales o prácticos que lo hagan ilusorio', de tal manera que 'la satisfacción de la *dimensión colectiva* del derecho a la verdad exige la determinación procesal de *la más completa verdad histórica posible*, lo cual incluye la determinación judicial de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades'***" (pág. 52) (énfasis en el original).

* [Nota del original] Voto razonado del Juez Sergio García Ramírez. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 11. Énfasis añadido.

* [Nota del original] *Ídem*.

* [Nota del original] Burgogue-Larsen, Laurence, y Úbeda de Torres, Amaya, *The Inter-American Court of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 114.

* [Nota del original] Calderón Gamboa, Jorge F., *La evolución de la "reparación integral" en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2013, pp. 10 y 27.

* [Nota del original] Corte IDH. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 227.

"En cuanto a la participación de las víctimas en la investigación de los hechos, en dicho precedente aclaró que 'se debe garantizar que, en todas las etapas de los respectivos procesos, las víctimas puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones.'*" (pág. 52).

"[E]n *Radilla Pacheco vs. México*, la Corte Interamericana reiteró que 'los Estados tienen la obligación de garantizar que, en todas las etapas de los respectivos procesos, las víctimas puedan hacer planteamientos, recibir informaciones, aportar pruebas, formular alegaciones y, en síntesis, hacer valer sus intereses', en el entendido de que dicha participación 'deberá tener como finalidad el acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad de lo ocurrido y el otorgamiento de una justa reparación'.* En la misma línea, en *Fernández Ortega y otros vs. México*, señaló que 'la participación de la víctima en procesos penales no está limitada a la mera reparación del daño sino, preponderantemente, a hacer efectivos sus derechos a conocer la verdad y a la justicia ante tribunales competentes.'*" (pág. 53) (Énfasis en el original).

"[L]a Ley General de Víctimas contiene varias disposiciones que resultan aplicables al [...]. En primer lugar, dicho ordenamiento utiliza el término 'víctima' para referirse tanto a las personas que resienten una afectación como consecuencia de un *delito* o a las personas que sufren una *vulneración a sus derechos humanos*. Si bien en este caso concreto los familiares de las personas desaparecidas reclaman el derecho a que se les reconozca su calidad de víctimas en una averiguación previa, lo expuesto hasta ahora muestra con toda claridad que negar el acceso a la indagatoria en casos como éste puede suponer una vulneración a los derechos humanos de las víctimas, de ahí la importancia de analizar el tema desde ambas perspectivas." (Pág. 53).

"[S]iguiendo a la jurisprudencia interamericana sobre la materia, la Ley General de Víctimas también distingue entre víctimas directas y víctimas indirectas. Al respecto, el artículo 4o. identifica como *víctimas directas* a las 'personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como *consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos*'. Las *víctimas indirectas* son "los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella" (pág. 54).

"El propio artículo 4o. señala que "[l]a calidad de víctima se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos", entendiendo por *daño*, según lo dispuesto en el artículo 6 del mismo ordenamiento, la '[m]uerte o lesiones corporales, daños o perjuicios morales y materiales, salvo a los bienes de propiedad de la persona responsable de los daños; pérdidas de ingresos directamente derivadas de un interés económico; pérdidas de ingresos directamente derivadas del uso del medio ambiente incurridas como resultado de un deterioro significativo del medio ambiente', entre otras afectaciones. En este sentido, conviene

* [Notal del original] Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 195. Énfasis añadido.

* [Notal del original] Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 247.

* [Notal del original] Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr.183.

advertir desde ahora la dificultad que supone acreditar la existencia de un daño en casos como el presente, en el que las víctimas aducen haber sufrido la desaparición de un familiar, con la dificultad añadida de que se trata de una persona que estaba en el país con una calidad migratoria irregular." (Pág. 54).

"[S]i las quejas reclaman el reconocimiento del carácter de víctima indirecta por la desaparición de sus familiares, sería necesario que también demostraran la afectación sufrida por la víctima directa. Con todo, en este tipo de situaciones resulta sumamente complicado acreditar que un familiar se encuentra desaparecido. Dadas las circunstancias en que se consuman este tipo de acciones, es altamente probable que las víctimas indirectas no cuenten con ningún medio de prueba que corrobore esa circunstancia, salvo su propio dicho." (Págs. 54-55).

"[E]n este tipo de situaciones, exigir a las víctimas acreditar con un alto grado de corroboración que un familiar ha sufrido una violación a sus derechos humanos o que sufrió una lesión en sus bienes jurídicos como consecuencia de la comisión de un delito se torna en una tarea prácticamente imposible, ya que de los familiares de migrantes que pretenden denunciar la desaparición de un familiar en territorio extranjero en la mayoría de los casos sólo cuentan con su dicho, que consiste básicamente en sostener que desde hace tiempo no tienen comunicación alguna con su familiar y, por tanto, suponen que se encuentra desaparecido." (Pág. 55).

"[E]l artículo 5 de la Ley General de Víctimas establece que los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en la propia ley, serán diseñados implementados y evaluados aplicando, entre otras cosas, el principio de buena fe. En esta línea, dicho precepto señala que '[l]as autoridades *presumirán la buena fe* de las víctimas'. Así, en atención a este principio, esta Primera Sala entiende que en los casos de desaparición, en los que es muy complicado acreditar el daño sufrido por la víctima directa, debe otorgarse credibilidad a la declaración de la víctima, siempre que no haya elementos contundentes que hagan dudar de su versión de los hechos." (Págs. 55-56).

"[D]e manera consistente con la doctrina interamericana, el artículo 20 de la Ley General de Víctimas establece con toda claridad que '[l]as víctimas y la sociedad tienen *derecho a conocer la verdad histórica de los hechos*', aclarando además que '[l]as víctimas tienen derecho a participar activamente en la *búsqueda de la verdad de los hechos* y en los diferentes mecanismos previstos en los ordenamientos legales en los cuales se les permitirá expresar sus opiniones y preocupaciones cuando sus intereses sean afectados', en el entendido de que "deberán decidir libremente su participación y tener la información suficiente sobre las implicaciones de cada uno de estos mecanismos". (Pág. 56).

"[L]a Ley General de Víctimas contiene disposiciones específicas sobre el derecho a la verdad de las víctimas en casos de desaparición. El artículo 19 señala con toda claridad que '[l]as víctimas tienen el derecho imprescriptible a *conocer la verdad y a recibir información* específica sobre las violaciones de derechos o los delitos que las afectaron directamente, incluidas las circunstancias en que ocurrieron los hechos y, en los casos de *personas desaparecidas, ausentes, no localizadas, extraviadas o fallecidas, a conocer su destino o paradero o el de sus restos*'. Como puede observarse, de este artículo se desprende claramente el mandato del legislador de reconocer el carácter de víctimas a los familiares de los desaparecidos, sin prejuzgar cuál es la razón de esa desaparición." (Pág. 56).

"[E]n casos como el presente, exigir la prueba de correspondencia genética como requisito ineludible para tener acceso a la averiguación previa en calidad de víctima resulta incorrecto a la luz de la doctrina interamericana sobre el derecho a la verdad de las víctimas de violaciones a derechos humanos y lo dispuesto en la Ley General de Víctimas respecto de los derechos de las víctimas de desapariciones." (Pág. 57).

"[E]n situaciones donde la víctima ha denunciado la desaparición en territorio nacional de un familiar que tiene la calidad de migrante, debe entenderse que el principio de buena fe ordena darle credibilidad a su dicho en todos aquellos casos en los que no existan elementos contundentes para dudar de su declaración. De esta manera, en atención al derecho a la verdad de las víctimas de desaparición, si una persona comparece ante el Ministerio Público solicitando se le reconozca el carácter de víctima en determinada averiguación previa, la autoridad está obligada a darle acceso a la indagatoria siempre y cuando los hechos investigados tengan alguna conexión con el relato de la víctima sobre la desaparición de su familiar, de tal manera que la información que obra en la averiguación previa pueda servir para que la víctima sepa qué ocurrió con él." (Pág. 57).

Decisión

La Suprema Corte, por un lado, confirmó el sobreseimiento respecto de la orden de cremación y de la carencia de interés legítimo de la asociación civil para ser parte en el juicio de amparo. Por el otro, concedió la protección constitucional a las demandantes para que se reconociera su calidad de víctimas en la averiguación previa y se les permitiera acceder a la carpeta de investigación y sus copias. Lo anterior con el fin de garantizar su derecho a la verdad.

6.3 Acceso a la información contenida en la carpeta de investigación

SCJN, Pleno, Amparo en Revisión 661/2014, 04 de abril de 2019

Hechos del caso

Una fundación formuló dos solicitudes de información a la entonces Procuraduría General de la República (PGR). Pidió que le comunicara la ubicación y la cantidad de restos pendientes de identificar de la masacre de 72 migrantes, ocurrida en Tamaulipas en agosto de 2010. También le solicitó que diera cuenta de los restos localizados en fosas clandestinas en el municipio de San Fernando en la misma entidad en 2011, y de los hallados en el municipio de Cadereyta, Nuevo León en 2012. Asimismo, le solicitó copia del expediente de investigación de esos hechos por tratarse de casos de violaciones graves a derechos humanos.

En respuesta a su solicitud, la Procuraduría le señaló que la información requerida era de conocimiento público y que podía accederse a ella en los diversos comunicados de prensa emitidos por la dependencia. En lo relativo a las averiguaciones solicitadas, negó el acceso a los expedientes por tratarse de información reservada en términos del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP).¹⁸⁸

¹⁸⁸ "Artículo 16. El Juez, el Ministerio Público y la Policía estarán acompañados, en las diligencias que practiquen, de sus secretarios, si los tuvieren, o de dos testigos de asistencia, que darán fe de todo lo que en aquéllas pase.

Contra esa decisión, la fundación interpuso dos recursos de revisión ante el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Alegó que la información dada por la Procuraduría era incompleta e inservible porque no respondía a lo solicitado, así como que el ente no remitió las versiones públicas de los expedientes integrados en las investigaciones de cada uno de esos eventos. En respuesta a los recursos, el IFAI sobreseyó la solicitud de información sobre el número de restos pendientes de identificación y confirmó la reserva de información relativa a las averiguaciones previas.

Contra las decisiones del IFAI, la fundación presentó demanda de amparo indirecto. Señaló, entre otros puntos, que la resolución recurrida no aplicó la excepción a la reserva de información que aplica cuando se investigan violaciones graves a derechos humanos. Por lo que estimó que el Instituto violó los derechos al acceso a la información, a la verdad, al debido proceso y el principio de legalidad.

El juez de distrito concedió el amparo. Sostuvo que el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental,¹⁸⁹ establece una excepción a la prohibición de acceso a la información de las averiguaciones previas cuando éstas investigan violaciones graves a derechos humanos, entre los cuales se encuentran los de las personas migrantes. En consecuencia, les ordenó i) a la PGR entregar la versión pública de las averiguaciones solicitadas y ii) al IFAI dejar sin efectos la resolución impugnada y no aplicar el artículo 16 del CFPP o cualquier otra norma que obstaculice el acceso a la información.

Contra esa decisión, la PGR y el Ministerio Público promovieron recursos de revisión. La PGR señaló que el juez de distrito no tenía competencia para pronunciarse sobre la ocurrencia de violaciones graves a derechos humanos y, por eso, la decisión del IFAI fue correcta. Por su parte, el MP sostuvo que: i) el juez federal interpretó de manera incorrecta el derecho a la verdad; ii) derivó conclusiones de meras presunciones sobre la especial afectación de las personas migrantes como víctimas de delitos, y iii) no es cierto que el IFAI tenga la facultad de pronunciarse sobre violaciones graves a derechos humanos. Por su parte, la fundación presentó recurso de revisión adhesiva.

El Tribunal Colegiado admitió los recursos; sin embargo, la Suprema Corte ejerció su facultad de atracción para conocer del asunto.

Problema jurídico planteado

¿El IFAI tiene competencia para establecer si las averiguaciones previas, respecto de las cuales se presentan solicitudes de información, investigan violaciones graves a derechos humanos, en particular cuando los hechos investigados involucran a personas migrantes?

Al expediente de averiguación previa únicamente tendrán acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido o su representante legal. La averiguación previa así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, y los objetos, registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados".

¹⁸⁹ "Artículo 14. También se considerará como información reservada: [...]"

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad".

Criterio de la Suprema Corte

El organismo garante encargado de la tutela del derecho de acceso a la información, previsto en el artículo 6 constitucional, está facultado para definir si los hechos investigados en una averiguación previa, respecto de la cual se solicita acceso a la información, se ocupa de violaciones graves a derechos humanos, incluidos los de las personas migrantes. No obstante, la definición de ese organismo se limita a la posibilidad de acceder a esa información, pero no implica un juicio anticipado sobre la configuración de las violaciones. Esa resolución les corresponde a otras autoridades facultadas constitucionalmente para esto. En consecuencia, la exigencia de que haya una declaración previa de los organismos especializados en la protección de derechos humanos sobre la ocurrencia de esas violaciones limita el derecho de acceso a la información en su vertiente colectiva y, por eso, es inconstitucional.

Justificación del criterio

"[E]ste Tribunal Pleno coincide con [...] [que] el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es el órgano autónomo y especializado para la tutela del derecho a la información, [por lo que] debe reconocerse entonces que corresponde precisamente a dicho Instituto determinar si los hechos que se investigan en la averiguación previa solicitada, se relacionan o no con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad." (Párr. 72).

"Sostener lo contrario, esto es, que esta facultad corresponde a los órganos especializados en derechos humanos, no solo carece de fundamento legal y resulta contrario a las normas citadas, sino principalmente constituye una interpretación incongruente con la tutela efectiva del derecho a la información." (Párr. 73).

"Esto porque obligar al gobernado a acudir, independientemente de su solicitud de acceso a la información, ante los órganos especializados en materia de derechos humanos para solicitar que declaren que los hechos investigados se relacionan con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o bien sujetar la posibilidad de acceder a estas averiguaciones a la existencia de una declaratoria previa, se erige como una limitante injustificada, carente de sustento constitucional y legal y, sobre todo, desproporcionada, al romper y obstaculizar la prevalencia que el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental otorga al derecho de acceso a la información, en su vertiente colectiva." (Párr.74).

"Cabe puntualizar [...] que los efectos de la declaratoria que en su caso emita el IFAI se limitan a garantizar el acceso a la información solicitada, es decir, su ámbito de validez se circunscribe a la tutela del derecho humano de referencia, sin que pueda trascender a otros ámbitos ajenos a ella." (Párr. 75).

"Específicamente este Tribunal Pleno estima de la mayor importancia hacer hincapié en que esta declaratoria no resulta vinculante ni prejuzga en forma alguna sobre el desarrollo de la investigación a efecto de determinar que efectivamente existan violaciones graves a derechos humanos o que efectivamente se haya actualizado la comisión de delitos de lesa humanidad, ni tampoco prejuzga sobre la responsabilidad de las personas o autoridades relacionadas con la comisión de tales hechos, pues la determinación de estos elementos corresponde en todo caso a las autoridades a quienes la Constitución expresamente les ha otorgado esas facultades." (Párr.76).

"En consecuencia [...], el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sí cuenta con facultades para determinar, únicamente para efectos de garantizar el acceso a determinado tipo de información, si la misma se relaciona con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad." (Párr. 102).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia y concedió el amparo a la fundación recurrente. Estimo que el IFAI debía dejar sin efectos la resolución reclamada y, en su lugar, dictar una nueva en la que precisara si las averiguaciones previas sobre las fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas, y Cadereyta, Nuevo León, se relacionaban con posibles violaciones graves a derechos humanos. Esto, con el fin de verificar la aplicabilidad de la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

6.4 Presunción de inocencia

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 4421/2020, 19 de mayo de 2021¹⁹⁰

Hechos del caso

Un extranjero le solicitó al INM el cambio de su forma migratoria múltiple por la tarjeta de visitante o residente en México. El Instituto le negó la solicitud, según lo establece el artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración,¹⁹¹ porque el solicitante tenía en curso un proceso penal. El solicitante interpuso un recurso de revisión contra la resolución. La decisión fue confirmada por el INM. El extranjero promovió, entonces, un juicio contencioso administrativo. La Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa confirmó la resolución atacada.

En contra de la sentencia, el demandante promovió un juicio de amparo directo. Reclamó, entre otras cosas, la inconstitucionalidad del artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración porque, sostuvo, la norma violaba el principio de presunción de inocencia. El tribunal colegiado resolvió que el cargo de inconstitucionalidad era ineficaz porque el demandante no expuso las razones que apoyaban sus alegatos.

El demandante interpuso un recurso de revisión. Reiteró, entre otras cuestiones, la inconstitucionalidad del artículo atacado. La Suprema Corte aceptó conocer del asunto por la relevancia del principio de presunción de inocencia en el orden interno.

Problema jurídico planteado

¿La fracción I del artículo 43 de la Ley de Migración, según la cual se debe negar la expedición de un documento migratorio a las personas sometidas a un proceso penal, vulnera el principio de presunción de inocencia, establecido en el artículo 20 de la Constitución?

¹⁹⁰ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁹¹ "Artículo 43. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 42 de este ordenamiento, las autoridades migratorias podrán negar la expedición de la visa, la internación regular a territorio nacional o su permanencia a los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

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

Criterio de la Suprema Corte

La fracción I, artículo 43, de la Ley de Migración, que establece que a una persona extranjera sujeta a proceso penal se le debe negar la expedición de un documento migratorio, vulnera el principio de presunción de inocencia. La norma implica que la persona sometida al proceso penal sea tratada como culpable cuando, en realidad, no hay una resolución que establezca esa condición.

Justificación del criterio

"[E]l principio de presunción de inocencia como regla de trato, tiene una vertiente extraprocesal, relativa a que, el derecho que tiene todo acusado dentro de un proceso penal a que se presuma su inocencia mientras no exista una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad tenga 'efectos de irradiación' que se reflejen o proyecten fuera del ámbito penal, lo que debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y, por ende, el derecho a que la sujeción a un proceso penal no dé lugar a la aplicación de consecuencias o efectos jurídicos en otros ámbitos." (Pág. 38).

"[E]l supuesto previsto en la fracción I, del artículo 43, de la Ley de Migración en la parte examinada, sí resulta contrario al principio y derecho fundamental de presunción de inocencia, contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como regla de trato." (Pág. 51).

"[L]a citada norma legal permite negar un documento migratorio a una persona extranjera para su ingreso o permanencia en el país, por el hecho de que se encuentre sujeta a un proceso penal, aun cuando no se encuentre resuelta y demostrada su culpabilidad, esto es, sin que exista una resolución definitiva que lo declare responsable." (Pág. 51).

"El requisito consistente en estar sujeto a proceso penal origina que la autoridad migratoria niegue la expedición del documento de internación regular a territorio nacional o de permanencia a los extranjeros, lo que está en tensión con la presunción de inocencia como regla de tratamiento en su dimensión extraprocesal, pues es claro que la razón de la norma entraña negar la condición migratoria regular a la persona, suponiendo una predeterminada situación de culpabilidad en un proceso penal como motivo suficiente para no permitir su legal internación o estancia en el país, lo que conlleva tratar a una persona sometida a proceso penal como culpable, pues ya se asocian consecuencias jurídicas perjudiciales, en el ámbito de su situación migratoria, sólo derivadas de su condición de estar vinculado a una causa penal." (Pág. 51).

Decisión

La Suprema Corte concedió el amparo. En consecuencia, le ordenó a la sala regional que dejara sin efectos la sentencia reclamada y dictara una nueva. Esa nueva decisión debía declarar la nulidad de las resolu-

ciones administrativas del INM que negaron el canje de la forma migratoria, que se fundaron en el artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración, declarado inconstitucional en la sentencia.

6.5 Derecho a la defensa adecuada

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 388/2022, 15 de marzo de 2023¹⁹²

Razones similares en la resolución ADR 275/2019

Hechos del caso

Cuatro personas detenidas en una estación migratoria en la ciudad de Matamoros presentaron un juicio de amparo indirecto contra la titular de la estación. Atacaron su detención ilegal en esa estación por más de 36 horas; la privación de su libertad con fines de deportación o expulsión; la ejecución de cualquier orden de deportación o expulsión en su contra; la negativa a realizar los trámites migratorios para regularizar su estancia en México,¹⁹³ y la negativa a recibir y tramitar su solicitud de estancia legal en el país. Alegaron que estos actos violan su derecho a la igualdad y no discriminación, la garantía de audiencia y el principio de legalidad.¹⁹⁴

Tres de las personas ampliaron su demanda contra nuevos actos y autoridades responsables.¹⁹⁵ En consecuencia, atacaron la aprobación, promulgación y publicación de los artículos 16, fracción II; 17; 20, fracción VII; 97, primer párrafo; 98 y 99, de la Ley de Migración por parte del Presidente de la República. Alegaron que esos artículos vulneran, entre otros, los principios de no discriminación e igualdad¹⁹⁶ y el derecho a la libertad de tránsito.¹⁹⁷ Esto porque permiten que las autoridades identifiquen a las personas migrantes por sus características físicas, lo que estigmatiza a los extranjeros y justifica la privación temporal de su libertad.

El juez de distrito resolvió la demanda en tres sentidos. Por un lado, sobreseyó el juicio contra el titular de la estación migratoria, la deportación y todos los actos reclamados porque estos mismos fueron estudiados en otros amparos. Por otro lado, negó el amparo contra los artículos 77¹⁹⁸, 97 párrafo primero¹⁹⁹;

¹⁹² Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=300178>

¹⁹³ En términos de los artículos 52, fracción V, inciso a; 132, fracción I; 133, fracciones III y IV; 136, y demás relativos de la Ley de Migración.

¹⁹⁴ Artículos 1, 14, 16 y 21 de la Constitución federal.

¹⁹⁵ El Congreso de la Unión, el secretario de Gobernación, el director del Diario Oficial de la Federación, el titular del Instituto Nacional de Migración, la delegada local del Instituto Nacional de Migración en Matamoros Tamaulipas y el coordinador de la Unidad en Áreas de Servicios Migratorios.

¹⁹⁶ Artículos 1 y 4 de la Constitución federal.

¹⁹⁷ Artículo 11 de la Constitución federal.

¹⁹⁸ "Artículo 77. El procedimiento administrativo migratorio se regirá por las disposiciones contenidas en este Título, en el Reglamento y en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría, y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Durante su sustanciación se respetarán plenamente los derechos humanos de los migrantes".

¹⁹⁹ "Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará".

98²⁰⁰; 99²⁰¹; 100²⁰²; 111²⁰³ y 121²⁰⁴ de la Ley de Migración. Argumentó que si bien las disposiciones limitan la libertad personal de las y los migrantes, persiguen una finalidad legítima. Añadió que tampoco vulneran el derecho a la libertad de tránsito, porque el propio artículo 11 constitucional permite su limitación por autoridades administrativas.

Finalmente, otorgó el amparo a las otras tres personas afectadas respecto del artículo 111 de la Ley de Migración. Sostuvo que la privación de la libertad de las personas migrantes no puede exceder de 36 horas, de acuerdo con el artículo 21 constitucional.²⁰⁵ Por lo tanto, concluyó que el artículo 111 de la Ley de Migración es inconstitucional al disponer plazos de detención mayores.

Contra la resolución, las tres personas y el presidente de la república interpusieron, respectivamente, un recurso de revisión. El presidente afirmó que el artículo 111 de la Ley de Migración se ajusta al parámetro de regularidad constitucional que la Suprema Corte ha desarrollado en diversos precedentes.²⁰⁶ En los cuales, la Corte sostuvo que el Estado tiene los deberes de controlar sus fronteras e identificar a quienes ingresan a su territorio. Sobre todo, debido al crecimiento del fenómeno migratorio en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. En cuanto al plazo, señaló que la detención no es la única medida aplicable en estos casos. Enfatizó que la Ley de Migración prevé alternativas que la autoridad puede aplicar, después del análisis del caso particular y de las normas correspondientes, entre estas, el alojamiento temporal de los extranjeros en una estación migratoria.

²⁰⁰ "Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.

En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.

La presentación de la persona extranjera a cuyo cuidado se encuentren niñas, niños o adolescentes presentes durante la revisión migratoria, se pospondrá hasta el momento en que se apersona la Procuraduría de Protección y se levante el correspondiente oficio de canalización del caso de las niñas, niños o adolescentes de que se trate a la Procuraduría.

Si de la revisión migratoria se determina la presentación de una persona extranjera y ésta manifiesta la existencia de niñas, niños o adolescentes a su cargo, quienes, derivado de la presentación de la persona ante el Instituto, pudieran quedar en desamparo, las autoridades migratorias deberán tomar toda la información conducente y notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección para que proceda de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes".

²⁰¹ "Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno".

²⁰² "Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición".

²⁰³ "Artículo 111. El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos: (...)".

²⁰⁴ "Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley".

²⁰⁵ "Artículo 21 párrafo cuarto: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".

²⁰⁶ Amparos en revisión 363/2019, 399/2019, 437/2019 y 529/2019, resueltos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las demandantes señalaron que el juez de distrito no consideró que los artículos reclamados permiten a las autoridades identificar a las personas migrantes mediante un fenotipo determinado.²⁰⁷ Es decir, no se pronunció sobre la discriminación indirecta que los artículos generan. Por último, agregó que el juez violentó su derecho a la defensa adecuada debido a la falta de nombramiento de un defensor.

El tribunal colegiado resolvió mantener el sobreseimiento dictado por el juez de distrito y reservó el estudio de ambos recursos a la Suprema Corte. La Corte reasumió su competencia para conocer del juicio en su integridad.

Problema jurídico planteado

¿Es constitucionalmente admisible que la persona migrante renuncie a su derecho a una defensa adecuada?

Criterio de la Suprema Corte

Toda persona sujeta a un procedimiento migratorio tiene derecho a defenderse personalmente o a ser asistido por una persona defensora de su elección. Si no cuenta con ese tipo de defensa, el Estado está *obligado* a asignarle una persona defensora de oficio. En conclusión, el derecho a la defensa adecuada es *irrenunciable* y es, entre otras cosas, una medida necesaria y reforzada de protección del procesado.

Justificación del criterio

La Corte determinó que "**tratándose del derecho migratorio también es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, toda vez que dicha materia cumple con sus elementos formal y material de actualización** [siendo que:] i) El procedimiento administrativo migratorio puede tener como efecto la imposición de sanciones [...]. Y, i) El procedimiento administrativo migratorio entraña una manifestación de la facultad punitiva del Estado ya que su sustanciación conlleva la intención manifiesta de determinar si es o no procedente sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado (migración irregular)." (Párr. 249) (énfasis en el original).

La Primera Sala recordó que "una verdadera defensa adecuada no puede limitarse a meros aspectos procesales o de trámite [...], sino que se requiere que **se implementen todas las medidas necesarias para garantizar que el imputado tiene la asistencia de una persona capacitada para defenderlo** [...]" (Párr. 255) (énfasis en el original).

"En el Estado mexicano, de acuerdo con el artículo 20, inciso B, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1], **toda persona sujeta a un proceso tiene derecho a una defensa por parte de un abogado, quien se encontrará obligado a brindarle asesoría adecuada desde el inicio del proceso.**" (Párr. 265). (énfasis en el original)

"[S]i bien el precepto citado no hace referencia expresa a la posibilidad o no de renunciar al derecho fundamental a una defensa adecuada, **para concluir sobre su irrenunciabilidad en materia migratoria** debe

²⁰⁷ Color de piel, idioma, acento, expresiones, forma de hablar, vestimenta y raza.

partirse de la premisa de una de las características principales que posee todo derecho humano: su **irrenunciabilidad**, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (Párr. 267) (énfasis en el original)

"[Asimismo], no debe perderse de vista la obligación del Estado mexicano de adoptar **medidas reforzadas de protección** sobre sus derechos y garantías (de las personas migrantes) como consecuencia de su condición de desventaja social. Ello pues, [...] parte de su vulnerabilidad deviene de la presunción que pesa sobre ellas en relación con su falta de asesoría jurídica, su imposibilidad fáctica de acceder a documentos de identificación personal e indebida retención de sus documentos de identidad y, con particular énfasis, en función del desconocimiento del marco jurídico aplicable a su situación jurídica, así como de las formalidades necesarias para hacer las manifestaciones que a su derecho convengan y ofrecer pruebas para su defensa." (Párrs. 268-269) (énfasis en el original)

Decisión

La Suprema Corte de Justicia de la Nación negó el amparo respecto de los artículos 77, 100 y 121 de la Ley de Migración. Asimismo, concedió el amparo para que las autoridades responsables: i) desincorporen de su esfera jurídica los artículos 97, 98, 99 y 111, en sus porciones normativas "quince días hábiles" y "sesenta días hábiles", de la Ley de Migración; ii) apliquen el artículo 111 y 121 de ese dispositivo con base en la interpretación prescrita en la sentencia, y iii) se reponga el procedimiento migratorio y se garantice el derecho a un defensor.

6.5.1 Derecho a tener un traductor

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1703/2022, 05 de octubre de 2022²⁰⁸

Hechos del caso

Un extranjero intentó ingresar a territorio nacional vía aérea. A su llegada, las autoridades del INM le negaron el acceso al país debido a que estaba registrado en sus listas de control migratorio.²⁰⁹ El extranjero reclamó al INM la responsabilidad patrimonial del Estado por las afectaciones económicas que la negativa de entrar al país le causó a su empresa. El INM negó la solicitud y declaró improcedente la responsabilidad patrimonial del Estado.

El solicitante interpuso un juicio contencioso administrativo. Demandó, a nombre propio y en representación de su empresa, la resolución que negó la responsabilidad patrimonial del Estado. La Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa confirmó la validez de la resolución impugnada.

El actor presentó una demanda de amparo directo. Argumentó que i) se debía interpretar el artículo 109 de la Constitución respecto del derecho a ser indemnizado por la expedición de un acto irregular; ii) la

²⁰⁸ Resuelto por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales.

²⁰⁹ Las listas de control migratorio son bases de datos que contienen registros de información generados por las autoridades competentes en el ejercicio de sus atribuciones, integradas y administradas por el Instituto Nacional de Migración, para que, en el ámbito de su competencia, ejerzan sus atribuciones (Reglamento de la Ley de Migración: Artículo 3, fracción XIV).

Sala del TFJA se equivocó porque consideró que para negarle el acceso al país hubo un procedimiento de expulsión y no uno de rechazo, y iii) durante el procedimiento de rechazo no estuvo acompañado por un traductor, aunque esa asistencia está prescrita en el artículo 14 de la Ley de Migración.²¹⁰

El tribunal colegiado negó el amparo. Consideró que la Sala del TFJA resolvió con base en las normas sobre llegada de personas extranjeras a México cuando el Sistema Integral de Operaciones arroja una alerta migratoria.²¹¹ Por lo tanto, en términos del artículo 109 Constitucional, no hubo responsabilidad patrimonial del Estado. Asimismo, sostuvo que, según el acta de rechazo aéreo, el solicitante no quiso ser asistido por un traductor.

Contra esa resolución, el demandante interpuso un recurso de revisión. Señaló que el tribunal colegiado interpretó de manera restrictiva el derecho a la asistencia de un traductor, establecido en el artículo 14 de la Ley de Migración. Esto porque las funciones de esa persona no se limitan a la traducción de un idioma a otro, sino que también debe ayudarle al asistido a entender los términos técnicos y jurídicos. Asimismo, enfatizó que el tribunal no interpretó el artículo 109 de la Constitución, que establece una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.

El tribunal colegiado remitió el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual aceptó conocer del asunto por su importancia y trascendencia.

Problema jurídico planteado

¿Es constitucional la interpretación del artículo 14 de la Ley de Migración que establece que la asistencia de un traductor se limita a las funciones de traducción y no a las de asistencia técnica y jurídica de la persona extranjera?

Criterio de la Suprema Corte

El derecho a la asistencia de traductor, establecido en el artículo 14 de la Ley de Migración, comprende el acompañamiento de un traductor que facilite a la persona extranjera la información del procedimiento migratorio en su idioma. Esto no significa que el traductor también deba asistir en cuestiones técnicas y jurídicas para que la persona extranjera tenga una defensa adecuada. Si bien las figuras de defensor y traductor contribuyen a que la persona extranjera afronte su proceso en condiciones de igualdad, tienen objetivos distintos. En consecuencia, la norma atacada es constitucional.

Justificación del criterio

"[L]a asistencia de un traductor consiste en facilitar la comprensión del idioma a quien en su calidad de extranjero se enfrenta a un procedimiento migratorio, no obstante que no es propio de un intérprete o traductor coadyuvar a la comprensión de términos técnicos o jurídicos a los extranjeros." (Párr. 54).

²¹⁰ "Artículo 14. Cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español, se le nombrará de oficio un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación. [...]".

²¹¹ Aviso que se genera por la coincidencia de personas o documentos registrados en las listas de control migratorio.

"[L]a Primera Sala de este Alto Tribunal ha distinguido entre la asistencia del traductor y del defensor". (Párr. 55) Así, al respecto dicha Sala "determinó que el **traductor** cumple con la función de expresar en el idioma del extranjero detenido lo que está escrito o expresado en la lengua del país en el que se encuentra detenido y sujeto a proceso, limitándose a expresar el significado de un texto elaborado por un tribunal o de los discursos orales de los funcionarios judiciales que participan en las diligencias, con la finalidad de que la persona extranjera **entienda el sentido semántico de los términos**; es decir, precisó que **su labor se limita a la traducción, sin comprender las labores de defensa y asistencia jurídica**" (párr. 56) (énfasis en el original).

"Mientras que el **defensor** es un abogado que cumple con la función de brindar apoyo jurídico a la persona extranjera detenida. Su labor se limita a las actuaciones judiciales sin comprender necesariamente las del traductor. Así, ambos, el traductor o intérprete y el defensor realizan funciones complementarias." (Párr. 57) (énfasis en el original).

"[A]mbos derechos, el de contar con traductor y con defensor, son medidas de compensación para que los extranjeros afronten un proceso en condiciones de igualdad, en relación con los nacionales, y que no únicamente la asistencia del traductor y del defensor son suficientes para garantizar dicha igualdad procesal, ya que también se requiere del apoyo de la oficina consular del país de origen para que desarrolle acciones de asistencia y protección, así como un acompañamiento con fines humanitarios, con el objeto de prevenir y evitar violaciones a derechos humanos" [...]. (Párr. 58).

"[E]l artículo 14 de la Ley de Migración, aunque contempla únicamente la obligación de proporcionar oficiosamente un traductor o intérprete a los extranjeros que no hablen o entiendan el español, no implica que en los casos en que el extranjero comprende español, lo que es valorado por la autoridad por la interacción que tiene con éste o manifestado por el mismo extranjero, no se requiere al traductor para que explique los términos técnicos o jurídicos utilizados por la autoridad migratoria durante el procedimiento en que se pretende el internamiento a territorio nacional, como es el caso de definir qué es una alerta migratoria, pues, incluso, si el extranjero cuestiona a la autoridad, ésta debe explicar el término que, a pesar de entender el idioma español, puede no llegar a comprender." (Párr. 61).

"[L]a interpretación gramatical dada al artículo 14 de la Ley de Migración, [...] [es] correcta, sin que debieran otorgarle un sentido y alcance distinto, en aras de lograr un debido derecho de audiencia y defensa". (Párr. 61).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la sentencia del Tribunal Colegiado y, en consecuencia, negó el amparo. Consideró que de la interpretación del artículo 14 de la Ley de Migración se desprende que las funciones de un traductor se limitan a las de traducción y no a las de asistencia técnica y jurídica, que competen a un defensor.

Este cuaderno agrupa y sistematiza los precedentes de la Suprema Corte Justicia de la Nación sobre los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional. Las sentencias están agrupadas en seis escenarios constitucionales y clasificadas, a su vez, en 16 subapartados, que engloban 31 sentencias clave. Los escenarios son: i) facultad para legislar en materia migratoria; ii) igualdad y no discriminación; iii) derechos de las personas migrantes; iv) cuestiones procesales; v) instalaciones migratorias, y vi) materia penal.

El primer escenario, sobre la facultad para legislar en materia migratoria, analiza dos sentencias relacionadas con la facultad de las entidades federativas para legislar en materia de emigración e inmigración. En éstas, la Corte resolvió que si bien la Constitución establece que la facultad para legislar en materia migratoria está reservada a la federación, esto no implica que las entidades federativas no puedan, en el ámbito de sus competencias, incidir en la protección de los derechos humanos de quienes están en contexto de movilidad humana.

El segundo escenario está dedicado al análisis de casos en materia de migración, estudiados a partir del derecho a la igualdad y no discriminación. En este rubro se presentan cinco ejes temáticos: acceso a cargos públicos; acceso a la CURP en igualdad de condiciones; acceso a servicios de salud; equidad tributaria, y discriminación en procesos de revisión migratoria. Este escenario sintetiza los criterios sobre el derecho de las personas con estatus de visitantes por razones humanitarias para acceder a la CURP; la prohibición de ser discriminado por origen nacional para acceder a cargos públicos, y el acceso a programas de salud.

En el tercer apartado, "Derechos de las personas migrantes", se precisan algunos derechos, por ejemplo, al mantenimiento de la unidad familiar de las personas que han adquirido la calidad de refugiadas; la protección de niñez no acompañada en caravanas migratorias; el acceso a cargos sujetos a elección popular como el de diputado migrante; derecho a la devolución de cuotas retenidas en salarios; así como el deber de responder a lo solicitado en ejercicio del derecho de petición.

El cuarto escenario recoge los pronunciamientos de la Suprema Corte sobre los plazos para acceder a la condición de persona refugiada. Las sentencias reunidas también precisan el estándar probatorio para

acreditar el retraso en la presentación de la solicitud de persona refugiada y la competencia para conocer del juicio de amparo en el que se reclama la presentación o alojamiento de una persona extranjera en estaciones migratorias.

A propósito de las instalaciones del Instituto Nacional de Migración, el quinto escenario estudia las obligaciones de los concesionarios de aeródromos civiles de poner a disposición de esa autoridad los espacios físicos necesarios para el desempeño de sus funciones. El sexto escenario está dedicado de manera exclusiva a la materia penal. Se exponen los asuntos en los que la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del delito de tráfico de personas indocumentadas, regulado con anterioridad en el Ley General de Población, así como su vigencia con la posterior entrada en vigor de la Ley de Migración. También se estudia de conformidad con los principios de exacta aplicación de la ley penal, irretroactividad de la ley, legalidad, igualdad jurídica y proporcionalidad de las penas.

En ese mismo escenario se aborda el derecho a la verdad de los familiares de las personas migrantes desaparecidas y a ser reconocidas como víctimas indirectas para que puedan intervenir en la averiguación previa. Por último, se distingue entre el derecho a la asistencia técnica, como parte de una defensa adecuada, y el derecho de las personas migrantes a ser asistidas por un traductor para comprender lo que se alega en el juicio.

Este cuaderno de jurisprudencia da cuenta de la construcción jurisprudencial de la Suprema Corte como piso mínimo a partir del cual es posible estudiar los asuntos relacionados con personas en contexto de movilidad humana. Sin embargo, no se debe olvidar que el fenómeno migratorio es cada vez más grande y complejo, y que, en consecuencia, su estudio presenta desafíos técnicos tanto para su definición como para su análisis concreto.

Anexo 1. Glosario de sentencias

No.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA	SUBTEMA
1	AI	<u>15/2017</u>	16/09/2018	Facultad para legislar en materia migratoria	
2	CC	<u>97/2017</u>	10/09/2019	Facultad para legislar en materia migratoria	
3	CC	<u>83/2017</u>	10/09/2019	Facultad para legislar en materia migratoria	
4	AI	<u>110/2016</u>	15/01/2019	Facultad para legislar en materia migratoria	
5	AI	<u>74/2008</u>	12/01/2010	Igualdad y no discriminación	Acceso a cargos públicos
6	AI	<u>48/2009</u>	14/04/2011	Igualdad y no discriminación	Acceso a cargos públicos
7	AI	<u>20/2011</u>	09/01/2011	Igualdad y no discriminación	Acceso a cargos públicos
8	AI	<u>20/2012</u>	02/07/2013	Igualdad y no discriminación	Acceso a cargos públicos
9	AI	<u>53/2015</u>	05/10/2015	Igualdad y no discriminación	Acceso a cargos públicos
10	AI	<u>29/2017</u>	21/08/2017	Igualdad y no discriminación	Acceso a cargos públicos
11	AR	<u>346/2019</u>	16/10/2019	Igualdad y no discriminación	Acceso a la CURP en igualdad de condiciones
12	AR	<u>114/2020</u>	22/09/2021	Igualdad y no discriminación	Acceso a la CURP en igualdad de condiciones
13	AR	<u>665/2019</u>	25/09/2021	Igualdad y no discriminación	Acceso a la CURP en igualdad de condiciones
14	AR	<u>81/2021</u>	13/10/2021	Igualdad y no discriminación	Acceso a servicios de salud
15	ADR	<u>2496/2014</u>	10/09/2014	Igualdad y no discriminación	Equidad fiscal
16	AR	<u>275/2019</u>	18/05/2022	Igualdad y no discriminación	Discriminación en procedimientos de revisión migratoria
17	AR	<u>944/2014</u>	08/04/2015	Derechos de las personas migrantes	Unidad familiar

18	AR	385/2020	02/12/2020	Derechos de las personas migrantes	Unidad familiar
19	AR	7/2020	16/02/2022	Derechos de las personas migrantes	Protección de NNA en caravanas migratorias
20	AR	836/2010	26/01/2011	Derechos de las personas migrantes	Acceso a cuotas retenidas en salarios
21	AI	65/2014	25/09/2014	Derechos de las personas migrantes	Acceso a cargos de elección popular
22	AR	1152/2016	31/10/2018	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
23	AR	1188/2017	31/10/2018	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
24	AR	405/2018	31/10/2018	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
25	AR	1189/2017	14/11/2018	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
26	AR	718/2018	16/01/2019	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
27	AR	646/2018	13/02/2019	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
28	AR	956/2018	13/02/2019	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
29	AR	780/2019	13/02/2020	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
30	AR	856/2019	13/02/2020	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
31	AR	850/2019	19/02/2020	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
32	AR	945/2019	19/02/2020	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
33	AR	973/2019	19/02/2020	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
34	AR	974/2019	19/02/2020	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
35	AR	967/2019	04/03/2020	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
36	AR	997/2019	04/03/2020	Derechos de las personas migrantes	Derecho de petición de extrabajadores migrantes
37	AR	994/2014	08/04/2015	Derechos de las personas migrantes	Unidad familiar
38	AR	385/2020	02/12/2020	Derechos de las personas migrantes	Unidad familiar
39	AR	7/2020	16/02/2022	Derechos de las personas migrantes	Protección de NNA en caravanas migratorias
40	AR	400/2020	29/03/2023	Derechos de las personas migrantes	Medidas de protección, representación y valoración de NNA migrantes no acompañados
41	AR	555/2016	16/10/2019	Cuestiones procesales	Regularización migratoria
42	AR	353/2019	16/10/2019	Cuestiones procesales	Requisitos para acceder a la condición de persona refugiada
43	AR	399/2019	16/10/2019	Cuestiones procesales	Requisitos para acceder a la condición de persona refugiada

44	AR	437/2019	23/10/2019	Cuestiones procesales	Requisitos para acceder a la condición de persona refugiada
45	AR	529/2019	23/10/2019	Cuestiones procesales	Requisitos para acceder a la condición de persona refugiada
46	ADR	6268/2019	06/02/2020	Cuestiones procesales	Requisitos para acceder a la condición de persona refugiada
47	AR	353/2021	10/08/2022	Cuestiones procesales	Competencia para conocer de detenciones migratorias
48	AR	302/2020	26/10/2022	Cuestiones procesales	Interés para controvertir la política migratoria
49	AR	388/2022	15/03/2023	Cuestiones procesales	Plazo para la detención migratoria
50	AR	187/2014	04/06/2014	Instalaciones migratorias	
51	ADR	868/2006	30/08/2006	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
52	ADR	706/2007	13/06/2007	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
53	ADR	2031/2006	07/02/2007	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
54	CT	414/2010	19/10/2011	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
55	ADR	2556/2011	25/01/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
56	AR	761/2011	22/10/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
57	AR	8/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
58	AR	15/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
59	AR	28/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
60	AR	30/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
61	AR	31/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
62	AR	38/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
63	ADR	51/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
64	AR	56/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
65	AR	67/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
66	AR	68/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
67	AR	84/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
68	AR	88/2012	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas

69	AR	<u>94/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
70	AR	<u>95/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
71	AR	<u>96/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
72	AR	<u>98/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
73	AR	<u>99/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
74	AR	<u>103/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
75	AR	<u>104/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
76	AR	<u>107/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
77	AR	<u>108/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
78	AR	<u>119/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
79	AR	<u>122/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
80	AR	<u>155/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
81	AR	<u>156/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
82	AR	<u>157/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
83	AR	<u>158/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
84	AR	<u>162/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
85	AR	<u>185/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
86	AR	<u>194/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
87	AR	<u>218/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
88	AR	<u>268/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
89	AR	<u>283/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
90	AR	<u>358/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
91	AR	<u>392/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas
92	AR	<u>401/2012</u>	22/08/2012	Materia penal	Análisis del delito de tráfico de personas indocumentadas

93	AR	<u>382/2015</u>	02/03/2016	Materia penal	Derecho a la verdad de familiares de personas migrantes
94	AR	<u>661/2014</u>	04/04/2019	Materia penal	Acceso a la información contenida en la carpeta de investigación
95	ADR	<u>4421/2020</u>	19/10/2021	Materia Penal	Presunción de inocencia
96	AR	<u>388/2022</u>	15/03/2023	Derecho a la defensa adecuada	
97	ADR	<u>1703/2022</u>	05/10/2022	Derecho a la defensa adecuada	Derecho a tener un traductor

Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia

Igualdad y no discriminación

Acceso a cargos públicos

Asunto	Tesis jurisprudenciales
AI 74/2008	<p>Tesis: P./J. 1/2011. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 80, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, QUE ESTABLECE REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO DE GOBERNADOR DEL ESTADO, CONSTITUYE UNA LEY ELECTORAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD. Enero de 2011. Registro: 162949.</p>
	<p>Tesis: P./J. 2/2011. GOBERNADOR DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. EL ARTÍCULO 80, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL EXIGIR COMO REQUISITO PARA OCUPAR ESE CARGO UN TIEMPO NO MENOR DE VEINTE AÑOS DE RESIDENCIA EFECTIVA INMEDIATAMENTE ANTERIORES AL DÍA DE LA ELECCIÓN A LOS NO NATIVOS DE DICHA ENTIDAD, NI HIJOS DE PADRE O MADRE NACIDOS EN LA MISMA, VULNERA LOS ARTÍCULOS 116, FRACCIÓN I, Y 35, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Enero 2011. Registro: 162823.</p>
	<p>Tesis: P./J. 3/2011. GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. Enero 2011. Registro: 162824.</p>
AI 48/2009	Tesis aisladas
	<p>Tesis: P. IV/2013 (9a.), POLICÍA FEDERAL. EL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN VII, DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y SEGURIDAD JURÍDICA. Marzo de 2013. Registro: 159864.</p> <p>Tesis: P. I/2013 (9a.), FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE. Marzo de 2013. Registro: 159869.</p>

Tesis: P. II/2013 (9a.), NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS. BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXIGENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD. Marzo de 2013. Registro 159867.

Tesis: P. III/2013 (9a.), NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR UNA DIVERSA, COMO REQUISITO INDISPENSABLE PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS, NO ES ABSOLUTA. Marzo de 2013. Registro: 159866.

Tesis jurisprudencial

Tesis: P./J. 1/2013 (9a.), POLICÍA FEDERAL. EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY RELATIVA NO TRANSGREDE EL DERECHO DE AUDIENCIA. Marzo de 2013. Registro: 159865.

AI 20/2011

Tesis aislada

Tesis: P. II/2012 (10a.), PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN I, 37, FRACCIÓN I Y 39, FRACCIÓN I, DE SU LEY ORGÁNICA AL RESTRINGIR A LOS MEXICANOS POR NATURALIZACIÓN, EL ACCESO A LOS CARGOS QUE REFIEREN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. Mayo de 2012. Registro: 2001021.

AI 20/2012

Tesis aislada

Tesis: P. IX/2014 (10a.), SEGURIDAD PÚBLICA DE BAJA CALIFORNIA SUR. EL ARTÍCULO 63, APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL SISTEMA ESTATAL RELATIVO, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011, VIGENTE HASTA EL 25 DE AGOSTO DE 2013, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. Julio de 2013. Registro: 2006155.

Acceso a la CURP en igualdad de condiciones

Tesis jurisprudenciales

AR 114/2020

Tesis: 1a./J. 76/2022 (11a.), PERSONAS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO. DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE MIGRACIÓN DERIVA QUE CUENTAN CON EL ACCESO EFECTIVO A LA CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN (CURP) MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO PREVISTO PARA ELLO. Junio de 2022. Registro: 2024808.

Tesis: 1a./J. 78/2022 (11a.), DERECHO A BUSCAR Y RECIBIR ASILO. LA CONDICIÓN DE REFUGIADO ES DECLARATIVA Y NO CONSTITUTIVA Y, POR LO TANTO, LAS PERSONAS SOLICITANTES DE REFUGIO REQUIEREN PROTECCIÓN REFORZADA, INCLUSO ANTES DE QUE EL ESTADO LES RECONOZCA SU ESTATUTO. Junio de 2022. Registro: 2024782.

Tesis: 1a./J. 77/2022 (11a.), DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA. SU GARANTÍA DEBE ATENDER TANTO A SU DIMENSIÓN MATERIAL COMO A LA DIMENSIÓN FORMAL O INSTRUMENTAL. Junio de 2022. Registro: 2024786.

Tesis: 1a./J. 79/2022 (11a.), MIGRACIÓN O MOVILIDAD INTERNACIONAL. ES UN FACTOR PROPIO DE VULNERABILIDAD POR EL CUAL SE PUEDE PADECER DISCRIMINACIÓN SISTÉMICA Y DESIGUALDAD, QUE REQUIERE DE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS TRANSFORMATIVAS PARA SER REMEDIADA. Junio de 2022. Registro: 2024801.

Tesis: 1a./J. 80/2022 (11a.), PERSONAS MIGRANTES. EN EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS SE DEBEN OBSERVAR EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, ASÍ COMO LA PROTECCIÓN, RESPETO Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. Junio de 2022. Registro: 2024805.

Tesis aislada

Tesis: 1a. XVII/2022 (11a.), DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. EL TÉRMINO DE COMPARACIÓN CUANDO SE IMPUGNEN CATEGORÍAS LEGALES QUE IMPLICAN DISTINCIONES, REQUIERE NO SÓLO HACER PATENTES LAS DIFERENCIAS FORMALES PREVISTAS EN LA CATEGORIZACIÓN LEGAL, SINO ANALIZAR SI ÉSTAS ENCUENTRAN UNA JUSTIFICACIÓN MATERIAL O SUSTANTIVA. Junio de 2022. Registro: 2024787.

Derechos de las personas migrantes

Protección de niñas, niños y adolescentes en caravanas migratorias

Tesis aislada

AR 7/2020

Tesis: 1a. XXVI/2022 (11a.), DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES. FRENTE A LA AFLUENCIA MASIVA DE PERSONAS MIGRANTES, SE DETONA LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE DISEÑAR MEDIDAS COLECTIVAS O GRUPALES PARA GARANTIZAR LA EVALUACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS MIGRANTES, Y DE ADOPTAR MEDIDAS COMPLEMENTARIAS CON EL FIN DE ATENDER A LA COLECTIVIDAD DE UNA MANERA INDEPENDIENTE AL PROCEDIMIENTO MIGRATORIO. Julio de 2022. Registro: 2024912.

Tesis de jurisprudencia

1a./J. 116/2022 (11a.). RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO. LA EMISIÓN DE LA DECLARATORIA DE RECONOCIMIENTO GRUPAL, COLECTIVO O PRIMA FACIE DE NIÑOS Y NIÑAS QUE INTEGRAN UNA AFLUENCIA MASIVA DE MIGRANTES ES POTESTATIVA Y NO OBLIGATORIA PARA LA AUTORIDAD FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO). Agosto de 2022. Registro: 2025164.

Acceso a cuotas retenidas en salarios

Tesis aisladas

Tesis: 1a. LV/2011, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. EL ANÁLISIS DE DICHOS PRINCIPIOS NO PUEDE REALIZARSE A PARTIR DE LO QUE ESTABLECE UNA MISMA DISPOSICIÓN EN DOS MOMENTOS DISTINTOS. Enero de 2011. Registro: 162364.

AR 836/2010

Tesis: 1a. XLII/2011, EX TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS. EL NUMERAL 5 DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL FIDEICOMISO 2106 FONDO DE APOYO SOCIAL PARA AQUÉLLOS (1942 A 1964), PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE JUNIO DE 2009, AL ESTABLECER QUE DICHO APOYO SERÁ ENTREGADO EN EXHIBICIONES, ES CONSTITUCIONAL. Enero de 2011. Registro: 162589.

Derecho de petición de ex trabajadores migrantes

Tesis jurisprudencial

Tesis: 2a./J. 141/2019 (10a.), FONDO DE APOYO SOCIAL PARA EX TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS. PARA DAR RESPUESTA CONGRUENTE A LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES CON LAS QUE SE CONSTITUYÓ, ES NECESARIO QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE FUNDAMENTE SU RESOLUCIÓN EN LA LEY QUE CREA EL FIDEICOMISO QUE ADMINISTRARÁ EL FONDO DE APOYO SOCIAL PARA EX TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS, CON LO QUE SE RESPETA SU DERECHO DE PETICIÓN. Octubre de 2019. Registro: 2020788.

AR 718/2018

Requisitos para acceder a la condición de persona refugiada

Tesis aislada

Tesis: 2a. IV/2020 (10a.), REFUGIADOS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 19 DEL REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA. Febrero de 2020. Registro: 2021672.

AR 529/2019

Competencia para conocer de detenciones migratorias

Tesis jurisprudencial

CCr 353/2021

1a./J. 119/2022 (11a.). COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN CONTRA DE UNA ORDEN DE PRESENTACIÓN Y/O ALOJAMIENTO TEMPORAL MIGRATORIO. SE SURTE EN FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Noviembre de 2022. Registro: 2025448.

Plazo para la detención migratoria

Tesis jurisprudenciales

AR 388/2022

Tesis: 1a./J. 112/2023 (11a.). DETENCIÓN ADMINISTRATIVA MIGRATORIA. PARA EVITAR QUE SEA ARBITRARIA, SU DURACIÓN DEBE SER MENOR A TREINTA Y SEIS HORAS Y LA IMPOSICIÓN DE LA MEDIDA DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE RAZONABILIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Septiembre de 2023. Registro: 2027175.

Tesis: 1a./J. 111/2023 (11a.). DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "QUINCE DÍAS HÁBILES" Y "SESENTA DÍAS HÁBILES", ES INCONSTITUCIONAL. Septiembre de 2023. Registro: 2027177.

Tesis: 1a./J. 113/2023 (11a.). PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MIGRATORIO. LAS PERSONAS MIGRANTES TIENEN DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA IRRENUNCIABLE COMO GARANTÍA DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. Septiembre de 2023. Registro: 2027200.

Tesis: 1a./J. 114/2023 (11a.). SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. ES APLICABLE EN LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS POR PERSONAS MIGRANTES. Septiembre de 2023. Registro: 2027214.

Tesis aisladas

Tesis: 1a. XXIII/2023 (11a.). DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. FACTORES DE RIESGO GRAVE PARA LA SEGURIDAD NACIONAL, EL ORDEN PÚBLICO O DERECHOS Y LIBERTADES DE TERCERAS PERSONAS POR EL INGRESO ILÍCITO DE PERSONAS MIGRANTES EN TERRITORIO NACIONAL. Septiembre de 2023. Registro: 2027178.

Tesis: 1a. XXII/2023 (11a.). DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN. Septiembre de 2023. Registro: 2027179.

Tesis: 1a. XXVI/2023 (11a.). DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 121, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERMANECERÁ PRESENTADO EN LA ESTACIÓN MIGRATORIA". Septiembre de 2023. Registro: 2027180.

Materia penal

Análisis del delito de tráfico de indocumentados

Tesis aisladas

Tesis: 1a. CXXIII/2007, TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN QUE PREVÉ ESE DELITO NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL. Agosto de 2006. Registro: 172123.

Tesis: 1a. CXXIV/2007, TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN QUE PREVÉ ESE DELITO NO TRANSGREDE LOS ARTÍCULOS 1o., 4o. Y 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Agosto de 2006. Registro: 172122.

ADR 868/2006

Tesis: 1a. CXXI/2007, TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL ELEMENTO SUBJETIVO RELATIVO AL "PROPÓSITO DE TRÁFICO" PREVISTO EN EL ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, DEBE ENTENDERSE COMO LA INTENCIÓN DEL SUJETO ACTIVO DEL DELITO DE OBTENER UN BENEFICIO LUCRATIVO ACTUAL O INMINENTE. Agosto de 2006. Registro: 172121.

Tesis: 1a. CXXII/2007, TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN. SE CONFIGURA ESE DELITO AUNQUE NO EXISTA UNA CONDUCTA REITERADA. Agosto de 2006. Registro: 172120.

Tesis jurisprudencial

Tesis: 1a./J. 8/2011 (10a.), TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN (DEROGADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE MAYO DE 2011) SANCIONA, EN SU TERCER PÁRRAFO, CONDUCTAS QUE NO CONSTITUYEN UN NÚCLEO ESENCIAL PARA LA MATERIALIZACIÓN DE LOS TIPOS PENALES PREVISTOS EN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DE ESE NUMERAL. Noviembre de 2011. Registro: 2000935.

CT 414/2010

Tesis aislada

ADR 2556/2011

Tesis: 1a. LII/2012 (10a.), TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL ARTÍCULO 138, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, VIGENTE HASTA EL 25 DE MAYO DE 2011, QUE PREVÉ LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD PARA DICHO DELITO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. Enero de 2012. Registro: 2000687.

Tesis jurisprudenciales

Tesis: 1a./J. 133/2012 (10a.), TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. LAS CONDUCTAS TIPIFICADAS EN EL ARTÍCULO 159 DE LA LEY DE MIGRACIÓN EXIGEN LA OBTENCIÓN DIRECTA O INDIRECTA DE UN LUCRO. Agosto de 2012. Registro: 2003431.

Tesis: 1a./J. 134/2012 (10a.), TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS EN GRADO DE TENTATIVA. REGLAS DE PUNICIÓN PARA ESTE DELITO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 159 DE LA LEY DE MIGRACIÓN. Noviembre de 2012. Registro: 2003430.

Tesis: 1a./J. 135/2012 (10a.), TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. EL LEGISLADOR REALIZÓ UNA TRASLACIÓN NORMATIVA DE ESTE DELITO PREVISTO ORIGINALMENTE EN EL DEROGADO ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN AL DIVERSO 159 DE LA LEY DE MIGRACIÓN. Noviembre de 2012. Registro: 2003429.

AR 761/2011

Tesis: 1a./J. 117/2012 (10a.), MIGRACIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO CONSTITUYE UNA LEY PRIVATIVA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Octubre de 2012. Registro: 2003314.

Tesis: 1a./J. 118/2012 (10a.), MIGRACIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Octubre de 2012. Registro: 2003315.

Tesis: 1a./J. 119/2012 (10a.), MIGRACIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL GOBERNADO. Octubre de 2012. Registro: 2003316.

Tesis aisladas

AR 661/2014

Tesis: P. I/2019 (10a.), DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO PUEDE ALEGARSE EL CARÁCTER DE "RESERVADO" DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS CUANDO LA INVESTIGACIÓN VERSE SOBRE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES O DELITOS DE LESA HUMANIDAD. Agosto de 2019. Registro: 2021412.

Tesis: P. II/2019 (10a.), DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RELACIÓN CON SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES NO DEBE PLANTEARSE EN TÉRMINOS ABSOLUTOS. Agosto de 2019. Registro: 2021411.

Anexo 3. Glosario específico

ACNUR. Organización de las Naciones Unidas especializada en atender a las personas refugiadas, desplazadas internas, apátridas y retornadas en todo el mundo. Su mandato es dirigir y coordinar la acción conjunta de las distintas organizaciones que trabajan para resolver los problemas de las personas refugiadas y apátridas.²¹²

Alerta migratoria. Aviso que se genera por la coincidencia de personas o documentos registrados en las listas de control migratorio.

Apátrida. Persona que no sea considerada como nacional por ningún Estado, conforme a su legislación.²¹³

Apátrida *de facto*. Persona que tiene la nacionalidad de un Estado pero que, al haber salido de éste, no goza de su protección, ya sea porque no la reclama o porque el Estado se rehúsa a protegerla. A menudo, este término se relaciona con el de refugiado.²¹⁴

Asilo político. Protección que el estado mexicano otorga a una persona extranjera que considera perseguida por motivos o delitos de carácter político o por delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos y cuya vida, libertad o seguridad estén en peligro. El asilo político puede ser solicitado por vía diplomática o territorial.²¹⁵

Asilado político. Persona que ha obtenido el asilo político por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores porque su vida, libertad o seguridad peligran en su país de origen, por ideas o actividades políticas relacionadas con su perfil público.²¹⁶

Asimilación. Proceso mediante el cual las personas migrantes se adaptan a su nuevo lugar de residencia hasta confundirse con la población local.²¹⁷

Centro de Asistencia Social. Establecimiento, lugar o espacio de cuidado alternativo o acogimiento residencial que brindan instituciones públicas, privadas y asociaciones para niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o familiar.²¹⁸

Condición de estancia. Autorización que se concede a una persona extranjera para visitar o residir, temporal o definitivamente, en México.²¹⁹

²¹² ONU, UNICEF, *Glosario sobre migración, asilo y refugio. Recopilación de términos de uso frecuente para actividades educativas en el aula*, septiembre de 2016, p. 1. Disponible en: <https://www.unicef.es/educa/biblioteca/glosario-aula-migracion-asilo-refugio>.

²¹³ Cfr. Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 28 de septiembre de 1954, en vigor desde junio de 1960, artículo 1.

²¹⁴ OIM, *Glosario sobre Migración*, Ginebra, 2006, p. 8.

²¹⁵ DOF, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 27 de enero de 2011, última reforma 18/02/2022, artículos 2, fracción I.

²¹⁶ Cfr. *Ibid.*, artículos 3 fracción XI, y 61.

²¹⁷ ONU, UNICEF, *Op cit.*, p. 2.

²¹⁸ DOF, Ley de Migración, 22 de mayo de 2011, última reforma 29/04/2022, artículo 3, fracción V.

²¹⁹ SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos religiosos, *Glosario de términos relacionados con el programa presupuestario P019 Coordinar la Política Migratoria*, p. 2.

Control migratorio. Conjunto de funciones gubernamentales que regulan el ingreso, estancia y salida de personas extranjeras a un Estado.

Deportación. Medida que ordena la salida de un extranjero del territorio nacional y el periodo durante el que no podrá regresar.²²⁰

Desplazado interno. Persona que se ha visto obligada a escapar de su hogar o de su lugar de residencia habitual como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no ha cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.²²¹

Emigrar. Salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro.²²²

Estación migratoria. Instalación física que establece el Instituto Nacional de Migración para alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria, en tanto ésta se resuelve.²²³

Éxodo rural o campesino. Flujo migratorio de personas del campo a la ciudad en búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo.²²⁴

Factor de atracción (*pull factor*). Condición que motiva a una persona o grupo de personas a trasladarse a un país receptor para obtener mejores condiciones de vida.²²⁵

Factor de empuje (*push factor*). Circunstancias que motivan a una persona o grupo de personas a salir de su país de origen, de manera voluntaria o forzada, en búsqueda de mejores condiciones de vida.²²⁶

Flujo migratorio mixto. Movimiento de población complejo integrado por grupos de personas que están en el contexto de la migración internacional. Entre estos están migrantes por causas económicas o ambientales, migrantes en situación regular o irregular, solicitantes de asilo o refugiados, víctimas de trata, niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familias y otras personas con necesidades de protección.²²⁷

Grupo de atención prioritaria. Conjunto de personas en condición de discapacidad o enfermedad, indígenas o afrodescendientes, mujeres, pertenecientes al colectivo LGBT+, adultos mayores y víctimas de delitos, y niñas, niños y adolescentes —en particular, las que viajan sin la compañía de adultos a su cargo—. ²²⁸

²²⁰ Ley de Migración: artículo 144.

²²¹ ONU, Comité Económico y Social, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, febrero de 1998, p. 5.

²²² OIM, *Glosario sobre Migración*, *Op cit.*, p. 23.

²²³ Ley de Migración: artículo 3, fracción XI.

²²⁴ ONU, UNICEF, *Op cit.*, p. 2.

²²⁵ *Cfr. Ibid.*, p. 4.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ *Cfr.* CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II., diciembre de 2015, párr. 139.

²²⁸ *Cfr.* SEGOB, *Op cit.*, p. 6.

Inmigrar. Ingresar a un país con el fin de establecerse en él.²²⁹

Integración. Proceso mediante el cual la población migrante se interrelaciona y propicia con esto un intercambio cultural.²³⁰

Interés superior de la infancia. Principio constitucional que prescribe acciones y procesos tendientes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible.²³¹

Lista de control migratorio. Base de datos que contiene la información generada por las autoridades competentes en el ejercicio de sus atribuciones, integradas y administradas por el Instituto Nacional de Migración.²³²

Lugar de tránsito internacional. Espacio físico destinado al ingreso o salida de personas de un país a otro.

Migración ordenada o regular. Movimiento de personas de su país a otro que atiende la regulación de salida del país de origen, el viaje por países de tránsito y el ingreso en el país receptor.²³³

Migración irregular. Movimiento de personas entre países al margen de los procedimientos establecidos en la ley. Puede producirse por una entrada no autorizada en el país, voluntaria o forzosa, o por la prolongación de la estancia en un país más allá del límite establecido en el visado.²³⁴

Migrante. Persona que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier motivación.²³⁵

Migrante en situación irregular. Persona que ha ingresado de forma irregular al territorio de un Estado del que no es nacional o que ha permanecido en él más allá del tiempo para el cual estaba autorizada.²³⁶

Naturalización. Procedimiento mediante el que una persona adquiere una nacionalidad diferente a la del país en que nació y con ella los derechos y obligaciones propios de los nacidos en el país.²³⁷

Niña, niño o adolescente acompañado. Persona migrante menor de 18 años que está acompañado por una persona adulta que ejerce deberes de responsabilidad parental.²³⁸

Niña, niño o adolescente no acompañado. Persona migrante menor de 18 años que no está acompañado por una persona adulta que ejerza, por ley o por costumbre, deberes de responsabilidad parental.²³⁹

²²⁹ OIM, *Glosario sobre Migración*, *Op cit.*, p. 32.

²³⁰ ONU, UNICEF, *Op cit.*, p. 2.

²³¹ SEGOB, *Op cit.*, p. 9.

²³² Reglamento de la Ley de Migración: artículo 3, fracción XIV.

²³³ ONU, UNICEF, *Op cit.*, p. 5.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ Ley de Migración: artículo 3, fracción XVIII.

²³⁶ Cfr. CIDH, OEA/Ser.L/V/II., *Op cit.*, párr. 125.

²³⁷ SEGOB, *Op cit.*, p. 9.

²³⁸ Cfr. Ley de Migración: artículo 3 fracción XXI.

²³⁹ Cfr. Ley de Migración: artículo 3 fracción XXI. En similar sentido: Cfr. ONU, Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, CRC/ GC/2005/6, 1 de septiembre de 2005, párr. 7

Niña, niño o adolescente separado. Persona migrante menor de 18 años que ha sido separada de quien ejerce deberes de responsabilidad parental de manera legal, pero no de manera habitual.²⁴⁰

Movilidad humana. Movilización de personas de un lugar a otro en función de su interés por residir en un lugar distinto al de su origen de manera temporal, permanente o circular, o bien que estén en tránsito en algún lugar previo a su destino, motivado por razones multifactoriales de manera voluntaria, obligatoria o forzada, ya sea interna o internacional, regular o irregular.²⁴¹

País de origen. País del cual procede un migrante o flujos migratorios.²⁴²

País de tránsito. País por el que pasa la persona o el grupo migratorio hacia su destino.²⁴³

País receptor. País de destino o tercer país que recibe a una persona. En el caso del retorno o repatriación, también se considera país receptor al país de origen.²⁴⁴

Protección complementaria. También denominada protección subsidiaria. Mecanismo legal para proteger y otorgar dicho estatuto a las personas en necesidad de protección internacional que no cumplen con los requisitos establecidos para acceder al estatuto de refugiado. Permite regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas, pero cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales de no devolución, establecidas en diferentes instrumentos de derechos humanos.²⁴⁵

Racismo. Concepción ideológica que asigna a cierta raza o grupo étnico una posición de fuerza superior, en función de sus cualidades físicas o culturales, así como por dominio económico u otro. Doctrina o creencia basada en la superioridad racial, incluye la idea de que la raza determina la inteligencia, las características culturales y las actitudes morales. Incluye prejuicio y discriminación racial.²⁴⁶

Reasentamiento. Reubicación e integración de personas, refugiados, desplazados internos, etcétera, en otra área geográfica, generalmente en un tercer país.²⁴⁷

Refugiado. Persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas está fuera del país de su nacionalidad o que carece de nacionalidad. Si está fuera del país donde tiene su residencia habitual, no puede o a causa de dichos temores no quiere regresar a él.²⁴⁸

²⁴⁰ Cfr. Ley de Migración: artículo 3 fracción XXII. En similar sentido: Cfr. ONU, Comité de los Derechos del Niño, CRC/ GC/2005/6, *Op cit.*, párr. 8.

²⁴¹ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo político: artículo 2, fracción XIV.

²⁴² OIM, *Glosario sobre Migración, Op cit.*, p. 50.

²⁴³ *Ibidem.*

²⁴⁴ *Ibidem.*

²⁴⁵ Cfr. CIDH, OEA/Ser.L/V/II., *Op cit.*, párr. 133. En México la protección complementaria es otorgada a la persona extranjera que no habiendo sido reconocida como refugiado por la Secretaría de Gobernación, adquiere dicha protección por parte de esa dependencia, para no ser devuelto al territorio de otro país donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Cfr. Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículos 2, fracción VII, y 28.

²⁴⁶ OIM, *Glosario sobre Migración, Op cit.*, p. 59.

²⁴⁷ *Ibidem.*

²⁴⁸ Cfr. ONU, Asamblea General, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, julio de 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954, enmendada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, artículo 1. Asimismo, se hace notar que la Decla-

Remesa. Suma de dinero enviada por una persona migrante a su familia en su país de origen.²⁴⁹

Retorno asistido. Procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero y lo remite a su país de origen o de residencia habitual.²⁵⁰

Reunificación familiar. Proceso por el cual los miembros de un núcleo familiar, separados forzosamente o por migración voluntaria, se reagrupan en un país distinto al del origen. La admisión es discrecional del Estado receptor.²⁵¹

Residencia habitual. Lugar de alojamiento específico, vivienda o morada, de una persona, en donde, entre otras cosas, duerme, come, prepara alimentos y al que puede volver en el momento en que lo desee.²⁵²

Residente temporal. Persona extranjera autorizada para internarse y permanecer en territorio nacional por un periodo no mayor a cuatro años.²⁵³

Residente temporal estudiante. Persona extranjera autorizada para internarse y permanecer en territorio nacional el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que lleve a cabo en institucionales educativas nacionales, con permiso para realizar algunas actividades remuneradas.²⁵⁴

Residente permanente. Persona extranjera autorizada para internarse y permanecer en territorio nacional por un periodo indefinido.²⁵⁵

Revisión migratoria. Acto a través del cual la autoridad migratoria comprueba la situación migratoria de las personas en el territorio nacional, en lugares distintos a los destinados para el tránsito internacional de personas.²⁵⁶

Situación migratoria. Estatus jurídico del extranjero en función del cumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. El extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y tiene situación migratoria irregular cuando las ha incumplido.²⁵⁷

Solicitante. Persona que pide formalmente la realización de una acción legal o gubernamental como el otorgamiento del estatus de refugiado, visado o permiso de trabajo.²⁵⁸

ración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, amplió la definición de refugiado debido a las particularidades del contexto migratorio en Centroamérica para incluir dentro de la definición de este grupo a aquellas personas "que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". *Cfr. Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, Cartagena, noviembre de 1984. En similar sentido, la Ley de Migración señala en su artículo 3, fracción XXVII, que refugiado es "todo [aquel] extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente". *Cfr. DOF, Ley de Migración, 22 de mayo de 2011, última reforma 29/04/2022.*

²⁴⁹ SEGOB, *Op cit.*, p. 11.

²⁵⁰ Ley de Migración: artículo 3, fracción XXIX.

²⁵¹ SEGOB, *Op cit.*, p. 12.

²⁵² *Ibid.*, p. 11.

²⁵³ Ley de migración: artículo 40, fracción IV.

²⁵⁴ *Ibid.*, artículo 40, fracción V.

²⁵⁵ *Ibid.*, artículo 40, fracción VI.

²⁵⁶ *Ibid.*, artículo 97, y artículo 3, fracción XXIV del Reglamento de la Ley de Migración.

²⁵⁷ *Ibid.*, artículo 3, fracción XXXIII.

²⁵⁸ OIM, *Glosario sobre Migración, Op cit.*, p. 69.

Tercer país seguro. País distinto al de origen en el cual un solicitante de asilo ha encontrado o pudo haber encontrado protección. La noción de tercer país seguro se utiliza, por lo general, como criterio de admisibilidad en el procedimiento de la calificación de refugiado.²⁵⁹

Trabajador de temporada. Trabajador migrante cuya labor depende de condiciones estacionales y sólo se realiza durante parte del año.²⁶⁰

Trabajador fronterizo. Trabajador migrante que conserva su residencia habitual en un Estado vecino al que normalmente regresa cada día o al menos una vez por semana.²⁶¹

Trabajador itinerante. Trabajador migrante que, aun teniendo su residencia habitual en un Estado, tenga que viajar a otro Estado u otros Estados por periodos breves, debido a su ocupación.²⁶²

Trabajador migrante. Persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.²⁶³

Tráfico de migrantes. Facilitar la entrada ilegal de una persona a un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro de orden material.²⁶⁴

Tránsito. Escala, de duración variada, en el viaje de una persona entre dos o más países o cuando se trata de una cuestión inesperada o a causa de cambio de aviones u otro medio de transporte por motivos de conexión.²⁶⁵

Verificación migratoria. Acto por medio del cual la autoridad migratoria realiza visitas a lugares y zonas determinadas para verificar el cumplimiento de los requisitos de la estancia regular de las personas extranjeras.²⁶⁶

Visa. Autorización dada en una oficina consular, que acredita el cumplimiento de los requisitos para obtener una condición de estancia en el país y que se expresa mediante un documento que se imprime, adhiere o adjunta a un pasaporte u otro documento. La visa también se puede autorizar a través de medios y registros electrónicos; este caso se le denomina visa electrónica o virtual. La visa faculta al extranjero a presentarse a un lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar, según el tipo de visado, su estancia, siempre que reúna los demás requisitos para el ingreso.²⁶⁷

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 71.

²⁶⁰ ONU, Asamblea General, *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990, artículo 2, 2, inciso b.

²⁶¹ *Ibid.*, artículo 2, 2, inciso a.

²⁶² *Ibid.*, artículo 2, 2, inciso e.

²⁶³ *Ibid.*, artículo 1.

²⁶⁴ *Cfr. Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, abril de 2003, artículo 3, inciso a.

²⁶⁵ OIM, *Glosario sobre Migración*, *Op cit.*, p. 75.

²⁶⁶ *Cfr. Ley de Migración: artículo 92, y artículo 194 del Reglamento de la Ley de Migración.*

²⁶⁷ SEGOB, *Op cit.*, p. 15.

Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas. Persona extranjera que solicita su ingreso a territorio nacional con el objeto de permanecer por un periodo ininterrumpido, no mayor a 180 días, contados desde la fecha de entrada.²⁶⁸

Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas. Persona extranjera autorizada para ingresar a territorio nacional y realizar actividades remuneradas por un periodo interrumpido no mayor a 180 días contados desde la fecha de entrada.²⁶⁹

Visitante autorizado para realizar trámites de adopción. Persona extranjera autorizada para ingresar a territorio nacional con el objeto de permanecer en él hasta en tanto se dicte una resolución sobre la adopción de una niña, niño o adolescente se expide el pasaporte respectivo y se culminen todos los trámites necesarios para garantizar su salida segura del país. La autorización para esta estancia se rige, de haber sido suscrito, por el convenio sobre la materia con el país de origen del que es ciudadano el solicitante.²⁷⁰

²⁶⁸ Ley de Migración: artículo 40, fracción I.

²⁶⁹ *Ibid.*, artículo 40, fracción II.

²⁷⁰ *Ibid.*, artículo 40, fracción III.

Anexo 4. Instrumentos internacionales y nacionales en la materia

Sistema universal de derechos humanos

Tratados

ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Resolución 217 A, 10 de diciembre de 1948, artículos, 9, 13, 14, 15.

ONU, Asamblea General, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, abril de 1954.

ONU, *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*, 28 de septiembre de 1954, en vigor desde junio de 1960.

ONU, Asamblea General, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, artículos 12, 13, 24 (3).

ONU, Comité Económico y Social, *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, Resolución 1186, octubre de 1967.

ONU, ACNUR, *Convención para Reducir los casos de Apatridia*, 30 de agosto de 1961, en vigor desde diciembre de 1975.

ONU, ACNUR, *Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, 1979.

ONU, Asamblea General, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Resolución 34/180, 03 de septiembre de 1981, artículo 9.

ONU, Asamblea General, *Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven*, Resolución 40/144, 13 de diciembre de 1985.

ONU, Asamblea General, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Resolución 44/25, 02 de septiembre de 1990, artículos 7, 8 y 10.

ONU, Asamblea General, *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, Resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990.

ONU, Comité Económico y Social, *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, febrero de 1998.

ONU, ACNUDH, *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, A/RES/73/195, Marrakech, 10 de diciembre de 2018.

Observaciones de los órganos de tratados

ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General 15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*, HRI/GEN/1/Rev.7, 11 de abril de 1986.

ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General 27. Libertad de circulación (art. 12)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 02 de noviembre de 1999.

ONU, Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre de 2005.

ONU, Comité de los Derechos del Niño, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observación general conjunta núm. 3 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*, CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22, 17 de noviembre de 2017.

ONU, Comité de los Derechos del Niño, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observación general conjunta núm. 4 del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno*, CMW/C/GC/4–CRC/C/GC/23, 17 de noviembre de 2017.

ONU, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observación general No. 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*, CMW/C/GC/2, 28 de agosto de 2013.

ONU, Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observación general No. 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios*, CMW/C/GC/1, 23 de febrero de 2011.

Informes

ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos de los Migrantes. Informe del Secretario General*, A/HRC/45/30, 3 de septiembre de 2020, 18p.

ONU, Asamblea General, *Llamamiento mundial para la adopción de medidas concretas para la eliminación total del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y para la aplicación y el seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban*. Informe del Secretario General, A/75/561, 20 de octubre de 2020, 18p.

ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Resumen de la mesa redonda entre períodos de sesiones sobre los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/50/52, 27 de abril de 2022, 16p.

Casos

ONU, Comité de Derechos Humanos, caso *Shirin Aumeeruddy-Cziffra y otras 19 mujeres mauricianas c. Mauricio*, CCPR/C/12/D/35/1978, 9 de abril de 1981.

ONU, Comité de Derechos Humanos, caso *González del Río c. Perú*, CCPR/C/46/D/263/1987, 28 de octubre de 1992.

ONU, Comité de Derechos Humanos, caso *Lauri Peltonen c. Finlandia*, CCPR/C/51/D/492/1992, 29 de julio de 1994.

ONU, Comité de Derechos Humanos, caso *Ismet Celepli c. Suiza*, CCPR/C/51/D/456/1991, 02 de agosto de 1994.

ONU, Comité de Derechos Humanos, caso *Charles E. Stewart c. Canadá*, CCPR/C/58/D/538/1993, 8 de noviembre de 1996.

ONU, Comité de Derechos Humanos, caso *Zouhair Ben Said c. Noruega*, CCPR/C/68/D/767/1997, 31 de marzo de 2000.

ONU, Comité de Derechos Humanos, caso *Toala y otros c. Nueva Zelandia*, CCPR/C/70/D/675/1995, 22 de noviembre de 2000.

ONU, Comité de Derechos Humanos, caso *Jiménez Vaca c. Colombia*, CCPR/C/74/D/859/1999, 25 de marzo de 2002.

ONU, Comité de Derechos Humanos, caso *Madafferri c. Australia*, CCPR/C/81/D/1011/2001, 26 de agosto de 2004.

ONU, Comité de Derechos Humanos, caso *Hendrick Winata c. Australia*, CCPR/C/72/D/930/2000, 16 de agosto de 2021.

Informes

ONU, Asamblea General, *Derechos Humanos de los Migrantes. Nota del Secretario General*, A/57/292, 9 de agosto de 2002.

ONU, Consejo Económico Social, *Grupos e individuos específicos. Trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/2003/85, 30 de diciembre de 2002.

ONU, Consejo Económico Social, *Grupos e individuos específicos. Trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/2004/76, 12 de enero de 2004.

ONU, Consejo Económico Social, *Grupos e individuos específicos. Trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2004/53 de la Comisión de Derechos Humanos*, E/CN.4/2005/85, 27 de diciembre de 2004.

ONU, Asamblea General, *Derechos Humanos de los Migrantes. Nota del Secretario General*, A/61/324, 11 de septiembre de 2006.

- ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Promoción y Protección de Todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, Incluido el Derecho al Desarrollo Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, A/HRC/7/12, 25 de febrero de 2008.*
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Promoción y Protección de Todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, A/HRC/11/7, 14 de mayo de 2009.
- ONU, Asamblea General, *Derechos Humanos de los Migrantes. Nota del Secretario General, A/64/213, 3 de agosto de 2009.*
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, A/HRC/14/30, 16 de abril de 2010.
- ONU, Asamblea General, *Derechos Humanos de los Migrantes. Nota del Secretario General, A/65/222, 3 de agosto de 2010.*
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, A/HRC/17/33, 21 de marzo de 2011.*
- ONU, Asamblea General, *Derechos Humanos de los Migrantes. Nota del Secretario General, A/67/299, 13 de agosto de 2012.*
- ONU, Asamblea General, *Derechos Humanos de los Migrantes. Nota del Secretario General, A/68/283, 7 de agosto de 2013.*
- ONU, Asamblea General, *Derechos Humanos de los Migrantes. Nota del Secretario General, A/60/357, 16 de septiembre de 2015*
- ONU, Asamblea General, *Derechos Humanos de los Migrantes. Nota del Secretario General Informe del Relator especial sobre Derechos de los Migrantes, A/71/285, 4 de agosto de 2016.*
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes sobre una agenda 2035 para facilitar la movilidad humana, A/HRC/35/25, 27 de abril de 2017.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/HRC/38/41, 04 de mayo de 2018.
- ONU, Asamblea General, *Derechos Humanos de los Migrantes. Nota del Secretario General Informe del Relator especial sobre Derechos de los Migrantes, A/73/178/Rev.1, 25 de septiembre de 2018.*
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/73/178/Rev.1, 25 de septiembre de 2018.*

ONU, Consejo de Derechos Humanos, Derecho a la libertad de asociación de los migrantes y sus defensores Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, A/HRC/44/42, 13 de mayo de 2020.

ONU, Asamblea General, *Poner fin a la detención de menores por razones de inmigración y proporcionarles cuidado y acogida adecuados* Nota del Secretario General, A/75/183, 20 de julio de 2020.

ONU, Asamblea General, *Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González Morales*, A/HRC/47/30, 12 de mayo de 2021.

ONU, Asamblea General, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Felipe González Morales Un año y medio después: el impacto de la COVID-19 en los derechos humanos de los migrantes*, A/76/257, 30 de julio de 2021.

Sistema interamericano de derechos humanos

OEA, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, Novena conferencia internacional americana, Bogotá, 1948, artículos VIII, XIX y XXVII.

OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"*, San José, julio de 1978, artículo 22.

OEA, *Convención sobre Asilo Político*, Caracas, 29 de diciembre de 1954.

OEA, *Convención sobre Asilo Territorial*, Caracas, 29 de diciembre de 1954.

OEA, *Convención sobre Asilo Diplomático*, Caracas, 29 de diciembre de 1954.

Congreso Sudamericano de Derecho Internacional, *Tratado Sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo*, Montevideo, 1939.

Declaración de Santiago sobre Refugiados, Santiago, 29 de diciembre de 2014.

Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, *Declaración Cartagena sobre Refugiados*, México, 19 al 22 de noviembre de 1984.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Jurisprudencia

Casos contenciosos

Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48.

Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52.

Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C no. 12.

Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114.

Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124.

Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

Corte IDH. *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126.

Corte IDH. *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129.

Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C no.134.

Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140.

Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C no. 148.

Corte IDH. *Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164.

Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170.

Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C no. 192.

Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C no. 212.

Corte IDH. *Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213.

Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218.

Corte IDH. *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237.

Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C No. 250.

Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251.

Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252.

Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C No. 253.

Corte IDH. *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259.

Corte IDH. *Caso García Lucero y otras Vs. Chile*. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 267.

Corte IDH. *Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270.

Corte IDH. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

Corte IDH. *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275.

Corte IDH. *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276.

Corte IDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C no. 282.

Caso *Masacre de la Aldea Los Josefinos Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de noviembre de 2021. Serie C No. 442.

Corte IDH. *Caso Habbal y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares y Fondo*. Sentencia de 31 de agosto de 2022. Serie C No. 463.

Opiniones consultivas

Corte IDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4.

Corte IDH. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16.

Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21.

Corte IDH. *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-25/18 de 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Resoluciones

CIDH. Resolución no. 24/82, Exiliados, Chile, 8 de marzo de 1982.

CIDH. Resolución no. 18/83, Caso 2711, Uruguay, 30 de junio de 1983.

CIDH. Resolución no. 3/84, Caso 4563, Paraguay, 17 de mayo de 1984.

CIDH. Resolución no. 4/84, Caso 7848, Paraguay, 17 de mayo de 1984.

CIDH. Resolución no. 5/84, Caso 8027, Paraguay, 17 de mayo de 1984.

CIDH. Resolución no. 11/85, Caso 9269, Chile, 5 de marzo de 1985.

Informes temáticos y de país

CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., 28 de febrero de 2000.

CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2013.

CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II., diciembre de 2015.

CIDH, *Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América*, OAS/Ser.L/V/II.155, 24 de julio de 2015.

CIDH, *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica Lineamientos para la formulación de políticas públicas*, OEA/Ser.L/V/II, 27 de julio de 2018.

CIDH, *Migración forzada de personas Nicaragüenses a Costa Rica*, OAS/Ser.L/V/II., 8 de septiembre de 2019.

CIDH, *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria*, OEA/Ser.L/V/II., 5 de agosto de 2020.

CIDH, *Pandemia y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 9 de septiembre de 2022.

CIDH, *Movilidad humana y obligaciones de protección. Hacia una perspectiva subregional*, OEA/Ser.L/V/II., 21 de julio de 2023.

Marco jurídico nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Migración

Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Reglamento de la Ley de Migración

Reglamento de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios

Leyes e instrumentos conexos

Ley de Amparo

Ley del Servicio Exterior Mexicano

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Ley de Víctimas

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 9, 10, 11, 14 y 16 puntos. Noviembre de 2023.

Este cuaderno reúne y sistematiza los precedentes de la Suprema Corte Justicia de la Nación sobre los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional. Las sentencias están agrupadas en seis escenarios constitucionales: facultad para legislar en materia migratoria; igualdad y no discriminación; derechos de las personas migrantes; cuestiones procesales; instalaciones migratorias, y materia penal; a su vez, están clasificadas en 16 subapartados, que engloban 29 sentencias clave.

Este cuaderno da cuenta de la construcción jurisprudencial de la Suprema Corte como piso mínimo a partir del cual es posible estudiar los asuntos relacionados con personas en contexto de movilidad humana; sin embargo, no se debe olvidar que el fenómeno migratorio es cada vez más grande y complejo, y que, en consecuencia, su estudio presenta desafíos técnicos tanto para su definición como para su análisis concreto.

