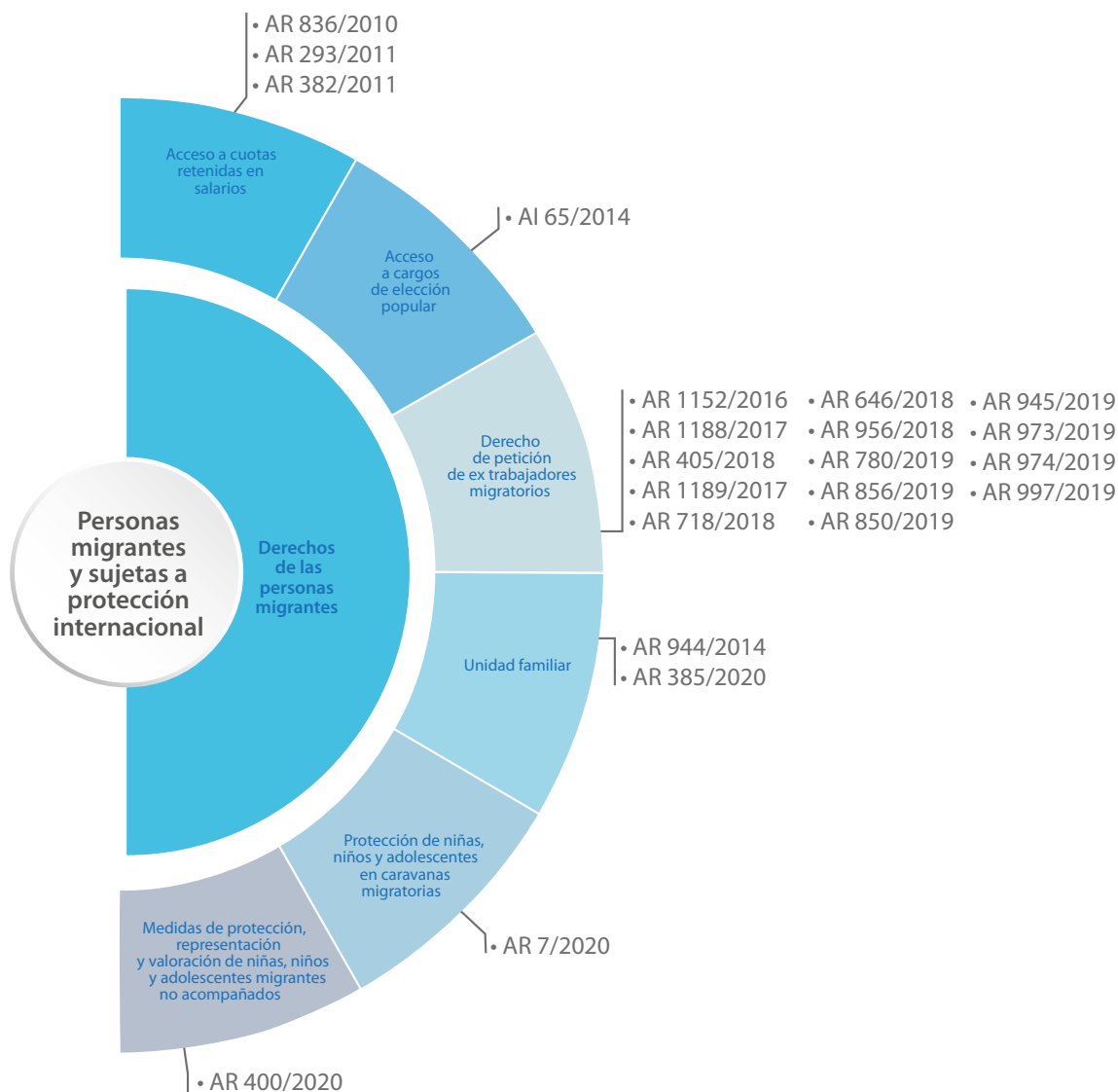




3. Derechos de las personas migrantes



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 entregará[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 sobreseyó 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 involucra, 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 [...] recaer 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 defiende 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.